SEV
ESTADO DE VERACRUZ

VER Educación
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Políticas públicas y politicidad en educación

Configuraciones teóricas e investigativas

Fabio Fuentes Navarro
Coordinador

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA VERACRUZANA

Colección *Poiesis*

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Lic. Miguel Ángel Yunes Linares
Gobernador del Estado de Veracruz

Lic. Enrique Pérez Rodríguez
Secretario de Educación de Veracruz

Mtro. Ricardo Gómez Leyva
Subsecretario de Educación Media Superior y Superior

Lic. Abel Ignacio Cuevas Melo
Oficial Mayor

Lic. Claudia Iliana López Benítez
Coordinadora de Delegaciones Regionales

Universidad Pedagógica Veracruzana

Dr. Fabio Fuentes Navarro
Rector

Dra. Guadalupe del Carmen Su Morales
Directora Académica

L.C. Álvaro Acosta Cuevas
Director Administrativo

Mtro. Oscar Valencia Aguilar
Director de Centros Regionales

POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLITICIDAD EN EDUCACIÓN.

CONFIGURACIONES TEÓRICAS E INVESTIGATIVAS

Fabio Fuentes Navarro
Coordinador

SEV
ESTADO DE VERACRUZ

VER Educación
SECRE ARÍA DE EDUCACIÓN

UNIVERSIDAD
PEDAGÓGICA
VERACRUZANA

Esta obra fue sometida a un riguroso proceso de evaluación a doble ciego mediante la dictaminación de un reconocido investigador experto en el campo y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Políticas públicas y politicidad en educación.
Configuraciones teóricas e investigativas
DR © Secretaría de Educación de Veracruz

Universidad Pedagógica Veracruzana
Calle Museo núm. 133, col. Unidad Magisterial
C.P. 91010, Xalapa, Ver.
www.sev.gob.mx/upv
Primera edición: noviembre de 2018
ISBN: 978-607-725-363-1

Impreso en México

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin citar la fuente y autor. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

MENSAJE INSTITUCIONAL

El Gobierno del Estado de Veracruz tiene el compromiso de ejercer en la educación la principal acción promotora del desarrollo para sus ciudadanos. En el cumplimiento de esta misión se ha requierido de sinergias para que el sistema educativo contribuya al desarrollo económico, social, político, científico, tecnológico, cultural y ambiental de la sociedad veracruzana del siglo XXI.

Debido a ello, la Secretaría de Educación de Veracruz puso en marcha acciones estratégicas que han permitido incentivar la convergencia proactiva entre la sociedad y las instituciones educativas; entre ellas destaca el trabajo interinstitucional y colaborativo, motivado por un profundo sentido de lo público, para impulsar acciones orientadas a lograr el cambio educativo. Pensar orgánicamente como sistema complejo, articulado, relacionado e integrado, constituyó la empresa más importante en la consecución de este propósito, pues ha requerido superar las barreras paradigmáticas que nutren las prácticas y procesos endogámicos y aislacionistas que caracterizaron a las gestiones y gobiernos de épocas pasadas.

En congruencia con esta visión de sistema, el desarrollo y fortalecimiento de la vinculación interinstitucional ha sido, para la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior, la cualidad constante

que sostiene el diseño y la puesta en marcha de alternativas situadas para provocar el cambio organizacional en las instituciones educativas de nivel medio superior y superior.

En el caso de las escuelas normales, y también en el de las universidades pedagógicas, tecnológicas y politécnicas, así como de los institutos tecnológicos, el sentido orgánico de la vinculación interinstitucional se tradujo en prácticas que han detonado la creación de posgrados (maestrías y doctorados), la formación de investigadores, la investigación científica, la producción académica y la divulgación del conocimiento humanístico, artístico y científico.

Particulamente, con la Universidad Pedagógica Veracruzana se han propiciado y configurado redes de colaboración académica e investigativa que rubrican la perspectiva orgánica del trabajo interinstitucional a nivel estatal, nacional e internacional. Muestra de ello es la colección *Poiesis*: un conjunto de obras que derivan de la reflexión crítica desde distintos emplazamientos analíticos acerca de diversos tópicos en el campo de la educación, cuyos autores expresan su denotado compromiso con el rigor del ejercicio intelectual que caracteriza a toda producción académica y científica.

Sirva la colección *Poiesis* de la UPV como evidencia de que pensar y actuar de manera orgánica es posible en la dinámica institucional del sistema educativo veracruzano.

Mtro. Ricardo Gómez Leyva
Subsecretario de Educación Media Superior y Superior
Xalapa-Enríquez, Veracruz. Noviembre de 2018.

PRESENTACIÓN

Un evento decisivo para la vida académica de la Universidad Pedagógica Veracruzana fue, sin lugar a dudas, la creación del Seminario "Pablo Latapí Sarre" en el 2013 con el auspicio del rectorado del Mtro. Francisco Alfonso Avilés (2012-2017) y bajo la coordinación intelectual del Dr. José Manuel Velasco Toro. A partir de ese año se inicia un proceso de actualización gnoseológica al interior de la Universidad a través del abordaje reflexivo y analítico de aportes teóricos de diversa procedencia disciplinar, en los que se proponen explicaciones sobre diferentes objetos de la educación, la ciencia, la filosofía, las humanidades y el arte, entre otros campos del saber.

Del Seminario derivó el modelo educativo de la UPV, publicado en el 2016 en forma de libro bajo el título *Horizonte Educativo. Hacia una pedagogía de la autoorganización*, cuya propuesta se puso en acción en una dinámica de continuidad académica a partir del 2017, lo cual significó sostener y fortalecer la idea de que la labor académica en una institución de educación superior no debe reducirse de manera exclusiva al ámbito de la docencia ni a las actividades implícitas en ésta, sino que deben estar incluídas en un conjunto de tareas que orientan y dotan de sentido el deber ser y hacer universitario, como la investigación y la adscripción en una línea de generación y aplicación de conocimiento,

la participación en redes y/o seminarios temáticos, la producción y publicación de textos académicos, la asesoría y tutoría especializada, la presentación de ponencias y trabajos en eventos académicos y, por supuesto, el intercambio académico que trascienda lo local.

Con esta visión de la académica, en el 2018 se inició e impulsó un proyecto editorial de amplio alcance: la colección *Poiesis*, la cual es resultado de una mística de trabajo compartida en la que convergen el compromiso institucional, el rigor intelectual y la disciplina investigativa de autores especialistas en diversos ámbitos de estudio que, con sus reflexiones y propuestas, rubrican la importancia de la continuidad del proyecto académico de la UPV expresado en su horizonte educativo.

La colección inicia con una perspectiva histórica de la etapa fundacional de la UPV, la cual expresa las razones que originaron la conformación de rutas formativas emergentes ante el compromiso social del Estado de ofrecer formación profesional y fortalecimiento académico a un grupo de docentes quienes requerían ser atendidos debido al contexto de una política educativa que contempló la desconcentración de funciones administrativas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la regionalización de la formación magisterial.

Le acompaña un documento explicativo del proceso de evaluación curricular realizado a la Licenciatura en Educación Básica (PLAN 2009) que se implementa en los Centros Regionales de Estudios de UPV, en el cual se identifica, a partir de referentes históricos, teóricos y metodológicos, diversas oportunidades que tiene la UPV en la actual

coyuntura de cambio para continuar en la transformación de su deber ser y su deber hacer como institución de educación superior.

Aunado a estos textos se encuentra una mirada propositiva de tres relaciones implicadas desde la pedagogía de la autoorganización, sobre las cuales se reflexiona el ideal de lo bello de la educación de párvulos, la importancia que posee la autonomía de la persona en la acción de aprender y la necesidad de transformación de la organización curricular en correlación con la acelerada dinámica del avance gnoseológico, cambio social y creciente tendencia hacia la impronta de aprender en el aprender para la vida.

Se suma una compilación de textos de procedencia investigativa que se inscriben, por el tipo de objetos que tratan y estrategias analíticas que utilizan, en el campo de las políticas públicas; cuyos autores, en conjunto, develan la politicidad de las políticas educativas al tensionar el excedente de gubernamentalidad de las políticas, el desdibujamiento del sentido de lo público y la formación de subjetividades desde lo político; también cuestionan el discurso de la reforma educativa actual y la orientación de políticas específicas en los niveles de educación superior, medio superior y básica.

La colección cierra con los resultados de un trabajo investigativo de corte antropológico realizado en la Univesidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora (UTGZ) con el respaldo oficial de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior (SEMSYS), en la que se indagó *in situ* acerca de la cultura escolar que ahí se configura y que sobredetermina las

interacciones de los actores y agentes educativos en torno a lo institucional, lo político, lo curricular y lo social; investigación que contribuyó, además, en la formación de investigadores en educación en la UTGZ con el apoyo del Departamento de Investigación de la UPV.

La colección *Poiesis* sintetiza también los esfuerzos y talentos de colaboradores de la UPV. Sirva este espacio para expresar gratitud a quienes contribuyeron directamente en su realización: Mtra. Martha Patricia Carrera Pérez, Lic. Carlos Modesto Ramírez López, L.C. Álvaro Acosta Cuevas, L.C. Marcela Domínguez Falcó, Mtra. Ana Livia Martínez Martínez, Lic. Xóchitl Molina Huerta, Lic. Marisol Valencia Flores y Mtra. Rosalía Ortega Cortés. Asimismo, para hacer patente nuestro agradecimiento al Lic. Enrique Pérez Rodríguez, Secretario de Educación de Veracruz, y al Mtro. Ricardo Gómez Leyva, Subsecretario de Educación Media Superior y Superior, y a sus equipos de trabajo, por el invaluable apoyo institucional e impulso a la labor académica que han brindado a nuestra casa de estudios.

Finalmente, invito a la comunidad educativa y universitaria a la lectura crítica de la colección *Poiesis*, y a que con ella disfruten del entusiasmo de los autores por compartir sus experiencias y saberes, pues sus reflexiones y propuestas son muestra de que la labor académica, como lo dice Jorge Wagensberg, produce gozo intelectual, principio que compartimos en la UPV en el sentido de que el acto de aprender es placentero.

Dr. Fabio Fuentes Navarro
Rector de la Universidad Pedagógica Veracruzana
Xalapa-Enríquez, Veracruz, México. Noviembre de 2018.

ÍNDICE

PRIMERA PARTE
TENSIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

LO POLÍTICO Y LO PÚBLICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
UNA PERSPECTIVA POLÍTICO-DISCURSIVA. 23
Fabio Fuentes Navarro

EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS DESDE UNA MIRADA
DE LO POLÍTICO 58
Ernesto Treviño Ronzón

CONFORMACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL PARA
EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS 74
Erick Hernández Ferrer

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS Y REFORMAS EDUCATIVAS

COMPLEXIÓN ESCOLARIZADA DEL DISCURSO INTERCULTURAL
EN LOS PLANES DE ESTUDIO DE LA RECIENTE DÉCADA 109
Sergio Gerardo Malaga Villegas

EL DISCURSO DEL GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL EN LA GESTIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA DEL 2013 EN VERACRUZ . . 137
Marian Mendoza Gómez

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO EN LA *POLICY* POR LA POSIBLE IMPLEMENTACIÓN DE LAS NUEVAS ESTRUCTURAS OCUPACIONALES DE LA REFORMA EDUCATIVA 167
Gonzalo González Osorio

TERCERA PARTE
INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS POSDECISIONAL

CRISIS EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN MÉXICO. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 2009-2018. . . 199
Miguel Ángel Estrada García

INDICADORES EDUCATIVOS, EDUCACIÓN DE CALIDAD Y BONO DEMOGRÁFICO 235
Máximo Romero Jiménez

MODELO BIMODAL EN UN PROGRAMA PROFESIONALIZANTE DE MAESTRÍA EN EDUCACIÓN BÁSICA: IMPLEMENTACIÓN Y PRIMEROS IMPACTOS 264
Oscar Valencia Aguilar

ARTICULACIÓN INFORMACIONAL ENTRE SUBSISTEMAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN VERACRUZ. 283
Oscar Valencia Aguilar y Miguel Ángel Estrada García

INTRODUCCIÓN

Resulta paradójico que en un contexto como el nuestro, en el que ha aumentado el número de programas de formación inicial y posgrado en el ámbito de la ciencia política, las políticas públicas o las políticas educativas, sea nulo o casi nulo el debate teórico acerca de la conformación del campo de las políticas y de la política en sí. Más problemático y preocupante resulta que *lo político* esté ausente en el abordaje de la política y de las políticas, y que la dimensión técnico-instrumental sea la racionalidad que hegemonice la hechura de las políticas y la conformación del propio campo, como si el contenido de lo social fuese un asunto que pudiese tratarse técnicamente.

Políticas públicas y politicidad en educación. Configuraciones teóricas e investigativas es un libro cuyos autores no soslayan este debate ni renuncian a él, sino que lo visibilizan y enfrentan a partir de la exposición de sus análisis sobre distintos objetos que se articulan en torno a un mismo núcleo temático, *lo político en las políticas educativas*, con la intención de contribuir a la discusión de la conformación teórica del campo de las políticas, de *su políticidad*, en paralelo a una lectura crítica del momento histórico que estamos viviendo, desde un espacio público donde el debate de ideas siempre es bienvenido.

De la coyuntura política

En la coyuntura de un inminente cambio de regimen político en nuestro país y de una visión alternativa de la educación pública, consideramos que es un compromiso ético-político de las universidades e instituciones de educación superior generar y promover el debate acerca de los principales temas de la educación y lo educativo que se presentan en la arena política y el espacio público actualmente, donde la reactivación de la discusión teórica de la *política*, lo *público* y lo *político* resulta imprescindible para ello. Los fenómenos sociales que percibimos requieren ser leídos a partir de marcos interpretativos y explicativos consistentes, desde horizontes de intelección que superen las enunciaciones de sentido común, las declaraciones de pura opinión, los pronunciamientos infundados y los discursos *posverdad* para referir el complejo campo de la educación en México. En esta transición de régimen es importante impulsar acciones orientadas a la construcción de una ciudadanía informada, consciente y crítica de la realidad educativa del país, de su estado y de su futuro; de una ciudadanía que participe en el cambio educativo desde y con una *educación política*. En este sentido, las universidades e instituciones de educación superior estamos comprometidas a la contextualización del actual momento histórico que vive nuestro país.

De los autores

Por ello convocamos a autores con amplia experiencia académica e investigativa en el análisis de la realidad social, primordialmente con

conocimiento especializado en teoría política, políticas públicas y procesos de reforma; sobre todo con experiencia en el análisis de políticas en materia educativa (desde la académica o el servicio público); también que hayan sido o sean docentes de posgrado, realizado trabajos de investigación y que cuenten con obra publicada derivada de procesos investigativos.

Cabe destacar que el ámbito de procedencia institucional de la mayoría de los autores son las universidades e instituciones de educación superior: participan como autores colegas del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Univesidad Veracruzana (UV), del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo (IIDE) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), del Instituto Consorcio Clavijero (IICC) de la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) y de la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV).

La mayoría pertenece a cuerpos, grupos, consejos u organizaciones académicas dentro y fuera de sus instituciones, como las siguientes: Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación (PAPDI), Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD), Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado (AMEDIP), Legión de Honor de México. Tres de los autores pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), uno de ellos con Nivel II. Seis de los autores comparten sus actividades académicas e investigativas con el servicio público: dos son responsables de instituciones educativas en el estado de Veracruz y cuatro funcionarios públicos.

De los artículos que integran la obra

Los trabajos que conforman el libro proceden en su totalidad de investigaciones ya concluidas o en proceso, algunas de ellas inscritas en líneas de investigación que sus autores han desarrollado a lo largo de sus trayectorias académicas e investigativas, y otras llevadas a cabo en el marco de la realización de estudios de maestría o doctorado, ya para optar por el grado correspondiente o como parte de las prácticas de la formación en la investigación que caracteriza al posgrado.

Varios de los artículos que se incluyen derivan de ponencias que fueron dictaminadas o evaluadas para ser presentadas en eventos académicos relacionados directamente con la investigación como el *Foro Regional Sur-Sureste sobre Formación de Investigadores en Educación, el XI Congreso Nacional de Investigación Educativa del Consejo Mexicano de Investigación Educativa y el XIII Encuentro de Análisis Político de Discurso. Educación: Ciudadanías y Bioregulación* (EAPD), las cuales, para ser admitidas en esta obra, requirieron que: a) se articularan en el núcleo temático lo político en las políticas educativas, b) mostraran avances significativos y nuevas rutas de exploración a partir de éste, y c) se sometieran a un dictamen por un miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

La organización de los capítulos en la obra no fue una tarea fácil, requirió considerar, por una parte, semejanzas de familia entre temáticas, objetos y metodologías, y por otra, perspectivas analíticas. En principio se pensó que el núcleo temático articulador, *lo político en las*

políticas educativas, sería suficiente para lograr una estructura básica, por ejemplo, a partir de niveles o modalidades educativas; sin embargo, la revisión a detalle de los contenidos nos permitió distinguir aspectos que sirvieron para agrupar los artículos en tres secciones —en el entendido que este agrupamiento es solo una manera de estructuración y de que puede haber más— que cumplen, desde nuestra óptica, el objetivo de facilitar la aproximación a la temática.

En la primera sección, *Tensiones teóricas y conceptuales*, se ubican tres artículos cuyos autores problematizan la configuración teórica y conceptual del campo de las políticas públicas y las políticas educativas a partir del uso de herramientas y lógicas de un horizonte de intelección compartido, el Análisis Político de Discurso (APD). En su caso, Fabio Fuentes Navarro analiza acerca de la precariedad teórica y conceptual en torno a la *política* como disciplina de estudio y de las *políticas públicas* como intervenciones/acciones del Estado en el espacio público; también explora la impronta de la racionalidad técnico-instrumental en el campo de las políticas públicas y el modo en que ésta atenta contra la dimensión constitutiva de *lo político* en la configuración-dislocación-estructuración de lo social y la subjetividad. En una lógica similar, Ernesto Treviño Ronzón, desde un ángulo de análisis configurado por la filosofía política y el análisis de *lo político*, advierte de la ausencia de debates ontológicos sobre las políticas en el campo de la educación, propiamente de la nula presencia de la discusión sobre *lo político* en el estudio de las políticas educativas; centra su atención en una reciente veta teórica de investigación, en la *ontología política*, que busca, dice, dilucidar la constitución de las identidades y dinámicas políticas contemporáneas,

en la conformación de la subjetividad desde lo político. Desde una perspectiva análoga, Erick Hernández Ferrer, a través de la evaluación realizada al modelo educativo de la Universidad Veracruzana (UV) denominado: Modelo Educativo Integral y Flexible (MEIF), explora los efectos que las políticas educativas producen en la constitución de identidades de los sujetos, en tanto que éstos son vistos como objetos y prácticas dentro de los espacios institucionales a las cuales van dirigidas.

En la sección *Políticas y reformas educativas* se agrupan artículos que abordan directamente una política educativa o algún aspecto de la reforma educativa vigente. En el análisis de la política educativa de la interculturalidad implementada por la SEP, Sergio Gerardo Málaga Villegas sostiene que la educación intercultural no puede entenderse sino como un campo de batalla, cuya configuración responde a múltiples lógicas que han robustecido los distintos emplazamientos discursivos sobre el tema; también devela que en el Plan de estudios 2011 y en el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (MEPEO) 2017 se comienza a abandonar la carga indígena y para desplazarse hacia el discurso de la inclusión educativa. En el tema de las reformas, Marian Mendoza Gómez analiza los discursos del gobierno federal y estatal para gestionar la reforma educativa de 2013 en el estado de Veracruz; a partir de referentes documentales, periodísticos y testimoniales demuestra como el discurso se desplaza entre lo dicho y lo hecho por los gobiernos para intentar diseñar e implementar esta iniciativa; su análisis se apoya de una dimensión sociopolítica y crítica para cuestionar los alcances e implicaciones de esta forma de gobernar en el campo educativo. En esta misma línea, Gonzalo González Osorio presenta

los resultados de una investigación realizada acerca de las nuevas estructuras ocupacionales que diseñó y dio a conocer la SEP en el marco de implementación de la Reforma Educativa en el año 2013, estructuras que deberán regir a las escuelas de Educación Básica de todo el país; con ello pretende contribuir al *policy process* ante la nueva Administración Pública Federal 2018-2024, especialmente en lo relativo al futuro de la oferta educativa de las instituciones públicas formadoras de docentes en México.

La última sección, *Investigación y análisis posdecisional,* se conforma por cuatro artículos que analizan, reflexionan y evalúan, con herramientas del análisis de políticas públicas (*policy analisys*) las intervenciones estatales en la resolución de problemas específicos. Miguel Ángel Estrada García analiza la crisis actual en el financiamiento de las universidades públicas en México; en su trabajo expone los resultados de un estudio documental retrospectivo, en el que correlaciona, a través del presupuesto federal 2009-2018, el cumplimiento del Estado Mexicano de las recomendaciones internacionales y nacionales en materia de su financiamiento, demostrando la existencia de un decremento con tendencias negativas en los recursos que se les destinan. En una lógica integral de las políticas públicas, Máximo Romero Jiménez analiza los indicadores nacionales que inciden en la educación, el tema del bono demográfico, los factores adicionales que hay que considerar para atender la educación, la evolución de la calidad educativa en el estado de Veracruz y la promoción de la cultura de la denuncia de la violencia en las escuelas. Oscar Valencia Aguilar presenta un análisis de los resultados del proceso de implementación de un Modelo Bimodal (MB) en la Maestría en Educación Básica

(MEB) de la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV) que se propuso con la intención de brindar apoyo a los docentes de la educación básica en su proceso formativo en el ámbito académico y de profesionalización. La sección cierra con un trabajo en coautoría, de Miguel Ángel Estrada García y Oscar Valencia Aguilar, en el que se expone el análisis de la problemática del Abandono Escolar Temprano (AET) en la Educación Media Superior (EMS) de Veracruz, durante el ciclo escolar 2016-2017, desde sus diversas causas (falta de recursos económicos, escolares-educativas, entre otras). La investigación se realizó de forma documental retrospectiva, a través de fuentes verificables y confiables, en las que se identificó que los subsistemas de la EMS no están articulados informacionalmente, lo que causa que no se detecte a la población en riesgo de AET.

Como la mayoría de los libros, *Políticas públicas y politicidad en educación. Configuraciones teóricas e investigativas* es resultado del esfuerzo y talento colectivo de los autores de los capítulos que lo integran y, por supuesto, de quienes apoyan y realizan todo el proceso editorial, desde la revisión y corrección de los textos hasta la conformación de la última versión para su impresión. Quienes participamos en su elaboración, esperamos que el lector encuentre coordenadas de referencia que le sirvan para un mejor conocimiento y comprensión del campo de las políticas públicas, también para un análisis más crítico de las intervenciones estatales en el espacio público y, primordialmente, para una lectura *política* de las políticas públicas en la actual coyuntura de cambio de régimen político.

Fabio Fuentes Navarro

PRIMERA PARTE
TENSIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

LO POLÍTICO Y LO PÚBLICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
UNA PERSPECTIVA POLÍTICO-DISCURSIVA*

Fabio Fuentes Navarro**

Presentación

El estudio formal de las *políticas públicas* es reciente en nuestro país. A veinticinco años de la primera edición de "*Estudio introductorio. Problemas públicos y agenda de gobierno*" (1993) por Luis F. Aguilar Villanueva, precursor del campo de las políticas públicas en México y América Latina, se perciben progresos notables respecto al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas desde la esfera

* Lo que expongo aquí procede de la investigación en curso Discursos pospolíticos en las reformas educativas en México, inscrita en la línea de investigación Políticas sobre formación y actualización del profesorado que desarrollo en el marco de los trabajos del Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación (PAPDI) que coordina la Dra. Rosa Nidia Buenfil Burgos en el DIE-CINVESTAV-IPN.

** Los comentarios y juicios referidos aquí no reflejan necesariamente el punto de vista de la Secretaría de Educación de Veracruz ni de la Universidad Pedagógica Veracruzana sobre el tema tratado, por lo que deberán considerase como productos de mi labor académica e investigativa.

de gobierno, así como avances significativos en el desarrollo de métodos y analíticas desde distintos horizontes de intelección para el abordaje científico-racional de las decisiones e intervenciones del Estado, sus efectos en el ámbito de lo público[1] y el modo en que la ciudadanía participa o no en éstas. Paradójicamente, en paralelo se advierte sobreabundancia de enunciaciones (con pretenciones analítico-críticas) que, por su notable déficit conceptual, se inscriben irremediablemente en el circuito de los discursos de pura opinión, en los que destacan la proliferación de expresiones que denotan precariedad teórica, analítica y técnica acerca el campo de las *políticas públicas*, centralidad discursiva en la separación/oposición *gobierno-ciudadanía* e imaginarios de plenitud pospolíticos.

El uso frecuente en distintos discursos —político, académico, periodístico— del término *políticas públicas*, además de que confirma un interés creciente sobre este campo, evidencia que la variedad de concepciones al respecto, dada la procedencia de ámbitos diferenciados, no refieren a objetos similares sino a entidades distintas y en ocasiones opuestas entre sí. Aun con ello, las definiciones acerca de las *políticas públicas* abundan y la batalla terminológica parece extenderse *ad infinitum* sin consenso ni sentido alguno (Méndez, 2016: 77).

---

* El campo de conocimiento de las políticas ha experimentado un desarrollo significativo en México y el mundo; ahora es más visible —ha superado la barrera de la invisibilidad dice Méndez (2016: 15)— con el incremento de producciones académicas especializadas, la formación de redes temáticas y la creación de programas de licenciatura y posgrado en disntintas universidades del país (Treviño, 2015: 11).

De esto es lo que trato aquí, de la configuración discursiva de la noción *política pública*: como acción/intervención del gobierno y como campo de estudio. Desde la perspectiva del Análisis Político de Discurso (Laclau y Mouffe, 1987, 1994; Buenfil, 2004, Torfing, 2004), centro mi atención en la intervención/acción del Estado en el espacio público con el propósito de mejorar el estado de cosas o de solucionar problemas que afectan negativamente el bienestar colectivo, es decir en la *política pública*; también focalizo en *lo político* como como carácter irreductible del campo de estudio de las políticas públicas y de las políticas públicas como intervenciones/acciones del gobierno. Por una parte, sostengo la idea de que el conocimiento y reflexión acerca de las nociones *política* y *público* resultan indispensables en la comprensión del campo de las *políticas públicas* y, por tanto, en el mejoramiento de la toma de decisiones e intervenciones/acciones del gobierno en el espacio público a través de las políticas públicas; por otra, que la neutralidad apolítica de la racionalidad técnico-instrumentalista en el campo de las políticas y en la formulación de políticas públicas, expira ante el carácter constitutivo/dislocatorio de lo *político*.

Para ello me he propuesto aportar coordenadas de intelección que posibiliten una lectura político-discursiva acerca de la *política pública* como campo de estudio y como acción/intervención de gobierno, también contribuir a la reflexión teórica donde lo *político* no esté al margen del debate en los ámbitos o acciones que usan la noción *política* en su denominación, asimismo favorecer la superación de las

enunciaciones de pura opinión acerca las políticas, como ámbito de estudio y acciones característicamente gubernamentales.[2]

El documento está organizado en cinco apartados: primero argumento que la precariedad teórica y conceptual acerca de la *política* y las *políticas públicas* dan por sentado la exclusión mutua entre la política y lo público; luego, *grosso modo*, explico los diferenciales semánticos y de sentido de la noción *política* en español a partir de los significados en inglés del trípode conceptual *polity*, *politics* y *policy*; posteriormente analizo el exceso de gubernamentalidad del Estado en la configuración de lo *público*; enseguida sostengo la imposibilidad de la apoliticidad de la racionalidad técnico-instrumentalista en el campo de las políticas públicas y de las acciones/intervenciones estatales en forma de política pública, y a lo *político* como el momento dislocatorio y constitutivo de lo social que instaura nuevos órdenes y configura subjetividades diferentes desde, incluso, las políticas públicas; concluyo el trabajo con una serie de relexiones finales que sintetizan lo expuesto.

[2] En el caso de las políticas educativas, por ejemplo, Flores-Crespo, a partir de los aportes de Zorrilla y Villa Lever, señala que el ensayo de opinión era característico en la década de los ochenta, incluso, por los investigadores educativos, quienes más adelante dieron paso a la elaboración de trabajos analíticos con referentes teóricos, metodológicos y técnicos (2011: 688).

Exclusión / inclusión de lo político y lo público

En nuestro contexto, política y público son nociones utilizadas recurrentemente en los discursos[3] que aluden casi de manera exclusiva a cualquier sector o actividad de la esfera de gobierno. El uso indistinto de estos términos es práctica ordinaria para referir aquello que se asume normalmente como propio del Estado,4 que es ajeno a la participación ciudadana o que no está incluído dentro del ámbito de lo público. Desde el discurso de sentido común, es más, se ha naturalizado la idea de que es normal la separación entre gobierno y ciudadanía, y de que esta separación opera no solo en términos dicotómicos sino también, como lo mencionan Franco y Lanzaro, en una lógica de oposición que confronta la acción pública con la acción política (2006: 43), en la ilusión de que lo público se constituye al margen de la política (o a la inversa) y también de que la inclusión mutua —entre gobierno y ciudadanía— es más que suficiente para resolver problemas públicos.

[3] Entiendo la noción discurso en el sentido de Buenfil, como una "estructura abierta, incompleta y precaria que involucra el carácter relacional y diferencial de los elementos y la posibilidad de construir los significados" (1994: 9).

[4] Aquí entiendo al Estado en el sentido de Bazúa, es decir como el "conjunto de instituciones que, por monopolizar en un territorio los medios relevantes de coacción, monopolizan también la capacidad para imponer tanto la Ley que establece los derechos de propiedad [...], como el tributo a pagar por los habitantes de dicho territorio 'a cambio' de los bienes públicos básicos de 'orden' y 'seguridad' sólo producibles de esa manara" (2006: 291).

El uso coloquial y generalizado de *política* y *público*, al menos en nuestro entorno, favorece sobremanera la proliferación de significados de sentido común y de discursos de pura opinión[5] para referir aquello que excluye a lo *público* y que lo confronta con el gobierno, esencializando como único el carácter conflictual y antagónico de lo social. Paradójicamente, estos usos también contribuyen a la producción de una imagen idealizada de la relación *gobierno-ciudadanía* que se vislumbra como pacífica y armónica, ausente de luchas y contradicciones en el marco de una democracia plena y perfecta.

Las enunciaciones de este tipo —en las que discursivamente opera la exclusión de lo *público* de la política o de la política de lo *público*, la oposición *gobierno/ciudadanía* y la imagen optimista de la inclusión mutua entre *gobierno* y *ciudadanía*— deriva recurrentemente, por una parte, en posiciones y discursos maniqueos y deterministas que atribuyen al gobierno una esencia positiva y a la ciudadanía una esencia negativa; y por otra, en imaginarios y posturas pospolíticas que anulan la dimensión conflictual de lo social bajo la ilusión de que es posible un mundo sin enemigos en el marco una democracia consensual y perfecta (Mouffe, 2011).

[5] Por discurso de pura opinión no refiero a la opinión pública, sino a la doxa platónica, es decir al conocimiento que no pasa por un tamiz reflexivo que lo articule coherentemente. Para el abordaje de la opinión pública desde el campo de las políticas públicas, sugiero la lectura del capítulo 2 de "Políticas públicas" de W. Parsons.

> Una visión idealizada de la sociabilidad humana, como impulsada esencialmente por la empatía y la recirpocidad, ha proporcionado generalmente el fundamento del pensamiento político democrático moderno. La violencia y la hostilidad son percibidas como un fenómeno arcaico, a ser eliminado por el progreso del intercambio y el establecimiento, mediante un contrato social, de una comunicación transparente entre participantes racionales. Aquellos que desafiaron esta visión optimista fueron percibidos automáticamente como enemigos de la democracia (Mouffe, 2011: 10).

Mi argumento al respecto es que la sedimentación en el imaginario acerca de la imposibilidad de una dinámica relacional entre gobierno y ciudadanía más allá de la lógica de enemigos, y de la anulación del carácter político de lo social (para abonar a la ilusión de una relación pacífica y armónica entre *gobierno* y *ciudadanía*), procede no solo de la precariedad conceptual de los términos *política* y *público* para entender y comprender la relación *ciudadanía-gobierno*, sino también de la ausencia de emplazamientos teóricos a partir de los cuales puedan erosionarse los determinismos de sentido común que separan y oponen lo *público* de la política, excluyen lo ciudadano de la esfera de gobierno, esencializan maniqueamente las nociones *ciudadanía* y *gobierno* y promueven el borramiento del carácter conflictual de lo social. Admitir la imposibilidad de la inclusión mutua entre *gobierno* y *ciudadanía*, así como inasequible la exclusión de lo político en lo social, implica reconocer la fuerza articulatoria que ejerce el discurso de pura opinión en la configuración de la subjetividad, de una

subjetividad que opone resistencia al abordaje de la realidad social desde emplazamientos teóricos que erosionan, en términos de Buenfil, la ilusión de la inmediatez de lo dado (2004). En la relación *gobierno-ciudadanía*, contar con horizontes de intelección que posibiliten lecturas de lo social y lo *político* más allá de las expresiones maniqueas, de las narrativas que detonan imaginarios de plenitud y de las enunciaciones inmediatistas, resultan fundamentales en el conocimiento de la estructuración social y la democracia política.

En razón de lo expuesto, el valor comunicativo parece que es el único que puede otorgarse al uso ordinario de *política* y *público* —por su practicidad, conveniencia y disponibilidad— en situaciones en las que el conocimiento de pura opinión es más que suficiente, como sucede en las conversaciones de entretenimiento o pasatiempo, en las que no tiene mayor relevancia ni repercusiones la imprecisión conceptual de estos términos y sus significados; claro, si éstos son utilizados como referente empírico de base testimonial en el contexto de un proceso investigativo, el valor analítico que adquieran estará en función de las inferencias y explicaciones que a partir de ellos puedan elaborarse, lo cual tampoco supone que haya afectaciones de gran escala en otros ámbitos o poblaciones más allá de las implicaciones propias que se hayan señalado en el protocolo o diseño de la investigación académica.

En contraste, las repercusiones del uso coloquial e indiferenciado de las nociones *política* y *público*, sin embargo, no resultan intrascendentes o irrelevantes si el *locus de enunciación* está inscrito en un campo discursivo, como lo es la esfera gubernamental, donde se asume que necesario

compartir conceptos y significados equivalentes para la toma de decisiones y la formulación de acciones que afectan o afectarán —incluso prescriptivamente bajo diferentes formas y medios— a amplios sectores de la población en forma de *política pública*, como lo es la esfera gubernamental.

> [Una política pública es] un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio publico; [...] cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; [...] que han sido decididas por autoridades publicas legítimas; [...] que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2007: 4).

Si entendemos aquí a las *políticas públicas* en el sentido de Aguilar, el empleo indistinto de los términos *política* y *público* en el ámbito de gobierno, o en cualquier sector de éste, además de que muestra ambigüedad sobre el contenido que enuncian o al objeto que refieran, devela incapacidad para visibilizar problemas públicos, incompetencia para resolverlos racional y técnicamente, impericia para el análisis crítico e ineptitud en la toma de decisiones entre actores políticos y actores sociales. Sin embargo, desde la analítica político-discursiva que utilizo, el uso impreciso de las nociones

política y *público* resulta escasamente relevante ante el sustrato de la *racionalidad técnico-instrumental* que sostiene la definición de Aguilar, enmascarado por la lógica *causalidad-efectividad*. Este es, a mi juicio, el riesgo latente de la precariedad gnoseológica[6] en la esfera gubernamental: por una parte, asumir y usar nociones y significados sin la articulación coherente en una matriz epistemológica que posibilite inteligibilidad y dote de sentido público la configuración y ejecución de la intervención/acción estatal en el espacio público; y por otra, admitir de acríticamente que la explícitud del sentido procedimental presupone una racionalidad técnico-instrumental de la política pública cual engranaje mecánico, funcional y progresivo, sin la presencia constitutiva del antagonismo, lo conflictual y lo adversarial.

Con lo expresado sostengo la idea de que la intervención/acción estatal en el espacio público demanda de la puesta en común de significados compartidos procedentes de una matriz epistemológica también compartida; que la racionalidad técnico-instrumental en la configuración de la política pública no es análoga a la lógica *causalidad-efectividad* en el proceso de ejecución de la intervención/acción estatal; que se requieren de coordenadas de referencia de procedencia disciplinar variada que asuman la inerradicabilidad de la dinámica antagónica,

[6] Por precariedad gnoseológica me refiero, en el sentido de Peredo y Velasco (2011), a la escasa formación intelectual, académica, profesional —en este caso que expongo— de los tomadores de decisiones que impulsan y autorizan intervenciones/acciones de gobierno.

conflictual y adversarial en la relación *gobierno-sociedad*; por último, que si bien es problemática la resolución de problemas públicos exclusivamente desde la perspectiva técnico-racional, el comentario de pura opinión (ocurrencia) y la toma de decisiones desinformadas o mal informadas incrementan la dificultad de su comprensión, abordaje y tratamiento.

El comentario de ocurrencia, que en la esfera de gobierno puede adquirir formas expresivas diversas ante un problema público que atender —desafiantes, descalificadoras, omnipotentes, prepotentes, tímidas, abúlicas, indiferentes, por ejemplo—, da cuenta del sentido contrario del *enfoque de política basada en el pensamiento* (EPBP) que expone Flores-Crespo, el cual "incluye [...] rigor científico, uso imaginativo de marcos teóricos, consistentes diseños metodológicos, pero también una pluralidad de pensamientos que revelan distintas expresiones de la inteligencia humana" (2017: 46); sin embargo, también evidencia escaso conocimiento formal —argumentado y referenciado (teórica y empíricamente)— para mejorar el diseño, implementación y evaluación de *políticas públicas*, para el *análisis de políticas* (*policy analys*) y, en términos de Flores-Crespo, para el razonamiento público acerca de las tareas de gobierno en el espacio público.

> Si entendiésemos mejor como se construye la política, qué teoría está detrás de ella, cómo se procesan las decisiones de cada gobierno y cómo se validan socialmente esas políticas, los disidentes y críticos podríamos dar mejor en el blanco. Con ello [...] todos podríamos salir

> beneficiados porque los argumentos serían más elaborados y ejerceríamos un mejor "razonamiento público" (Flores-Crespo, 2017: 29).

Efectivamente, contar con una matriz epistemológica ilumina de mejor manera el campo de las políticas públicas, así como sus objetos, emplazamientos, contenidos y lógicas. Al margen de su uso en la esfera de gobierno o en la investigación académica resulta escasamente elevante en función de que no tiene implicaciones en amplios sectores de la población; sin embargo, la ausencia un horizonte de intelección que haga viable el trazo de políticas públicas con sentido público y social, y a la vez que posibilite el reconocimiento y comprensión del carácter constitutivo/dislocatorio de lo *político* en las interacciones que suceden en la relación *gobierno-sociedad*, entre la acción política y la acción pública, más allá de las ambigüedades y contradicciones discursivas, rubrica la idea (generalizada) de que la racionalidad operante de los actores de la esfera de gobierno para enfrentar y resolver problemas públicos, procede de la intuición y de la lógica del poder político.

La política como *polity*, *politics* y *policy*

Corresponde abordar la noción *política*, a la cual se le han atribuido significados de distinto orden. Con la palabra política se han sustantivado múltiples aspectos de la actividad humana: se utiliza para nombrar y para adjetivar, para semantizar algo a la vez que para significarlo. *Política* puede ocuparse para referir a la acción de un actor político y también para

nombrar a la persona que ejerce la función pública, por ejemplo. Con el término *política*, desde el sentido común, se sustantivan y adjetivan múltiples sujetos, objetos, procesos y prácticas de naturaleza variada. Incluso, desde el uso coloquial, *política* refiere a "demagogía, grilla y corrupción u otras formas indeseables que se han asociado banalmente al ejercicio de la política" (Buenfil, 2017: 34).

Dado el amplio espectro de significación de la palabra *política*, es conveniente situarla como lo sugiere Treviño (2015: 12), primordialmente para evitar explicar con ella algo que no corresponda según el ámbito desde el que se enuncie. Por ello, desde las aportaciones del campo de las políticas públicas, refiero aquí a las nociones en inglés *polity*, *politics* y *policy*, cuyos sus significados en este idioma expresan diferenciales de sentido que en español se inscriben y traducen indistintamente en la misma palabra *política*.[7] El abordaje de estas nociones —para Bazúa (2005) un trípode conceptual— resulta indispensable en el conocimiento y comprensión de una *política pública*, no solo para evitar el uso indiscriminado de la noción *política*, sino particularmente para nombrar con cierta especificidad a las interacciones que se producen en la relación *gobierno-ciudadanía*, así como a los sujetos, objetos, procesos y prácticas que intervienen en ellas.

Por principio, entonces, debe entenderse por *polity* (en singular) lo relativo al Estado, es decir al conjunto de instituciones que regulan la vida en un determinado territorio; por *politics* a la política en cuanto a

[7] W. Parsons (2007) dice que en algunos idiomas europeos también resulta problemático distinguir entre el sentido de políticas (policy) y el de política (politics).

prácticas de lucha y confrontación, procesos de negociación y consenso y dinámicas de convergencia y divergencia en torno a la detentación del *poder* del Estado por parte de los *political groups* (partidos políticos, por ejemplo);[8] y por *policy* (*policies* en plural) a los *cursos de acción* o *estrategias de intervención de un gobierno* con la intención de mejorar el estado de cosas, resolver un problema público o procurar el bienestar colectivo (Del Castillo y Méndez, 2010).

Desde la perspectiva de Vallès (2003), dice Villareal (2010), la noción *política* puede ser percibida básicamente como estructura (*polity*) cuando refiere a una comunidad determinada que organiza sus actuaciones políticas; como proceso (*politics*) cuando alude a las formas de conducta (individuales o colectivas) que suceden en el ejercicio de la política; y como resultado (*policy*) a la combinación que la estructura (*polity*) y el proceso (*politics*) arrojan en un caso particular (2010: 261 y 262). En esta misma lógica, Treviño dice que política (*politics*), en singular, puede entenderse como campo o arena de disputa e interacción, pero también como forma de relación, esructura, proceso, agenda y normativa; mientras que políticas (*policy*), en plural, la entiende como curso de acción con propósitos y alcances definidos (2015: 12). De manera más específica, Méndez y Lendo apuntan que el significado de *policy* en inglés es el de acción (racional), decisión de gobierno, programa, resultado,

[8] Con estos sentidos, política (o político) resulta el término más socializado en la esfera de lo público en virtud de la asociación con las autoridades de gobierno.

propósito específico, mientras que *políticas* hace referencia a la lucha por el poder y el conflicto de intereses. (2007: XIX)

Dado lo anterior, puede afirmarse que, efectivamente, la noción *política* en el idioma español se ocupa para referir a múltiples sujetos, objetos, procesos y prácticas de naturaleza variada, y que estas acepciones pueden ser, incluso, contradictorias si proceden de discursos de pura opinión. La especificidad que provee el campo de las políticas públicas como matriz epistemológica, si bien favorece el conocimiento conceptual de *política pública*, acota su sentido en la racionalidad técnico-instrumental con la que se ha improntado a este campo de conocimiento, y por tanto limita y reduce el proceso de significación de las interacciones que se producen en la relación *gobierno-ciudadanía*. Desde la tecnocracia, las interaciones entre la acción política del Estado y la acción pública de la ciudadanía pueden ser interpretadas como relaciones no necesariamente verticales o jerárquicas, pero sí funcionales y operativas, cual si lo social fuese un engranaje mecánico.

Traspasar los límites de ese proceso de significación requiere de un horizonte de intelección más amplio, con emplazamientos teóricos que superen las improntas de racionalidad técnico-instrumental del campo de las políticas públicas, y en el que no se soslayen el carácter constitutivo/dislocatorio de lo *político* de la propia noción *política*, pues con ella se sustantivan y adjetivan —como lo mencioné ya— múltiples aspectos de la actividad humana sin que necesariamente estén implicados por *lo político*.

Lo público en la gubernamentalidad instrumental

Desde la analítica política-discursiva que utilizo (APD), en el apartado anterior, además de que abordé el trípode conceptual *polity*, *politics* y *policy*, traté la significación técnocrática de *política* desde el campo de las políticas públicas. Ahora abordaré el término *público*. Con este propósito resulta importante mencionar que el término *público* no puede disociarse de la noción *política*, pues su tratamiento depende sobremanera de la relación que se configure entre ambas. En este sentido, desde la perspectiva de Parsons (2007), para el estudio de las *políticas públicas* es necesario que se parta del análisis de lo que se entiende por lo público, ya que las *políticas* —apunta— se ocupan exclusivamente de aquellas esferas consideradas como *públicas*, en la idea de que lo político es constitutivo de lo social, de lo público.

En la lógica de Parsons, la noción *política* es irreductible al ámbito de lo privado,[9] ya lo que los asuntos públicos[10] no refieren en

[9] Aquí es importante no obviar que la idea de lo público presupone, dice Parsons, la existencia de una esfera de lo privado que atañe al plano del interés de lo individual (2007: 37). En esta misma lógica, Bazúa dice que "la expresión 'lo privado' o 'esfera privada' refiere al ámbito de acción de los ciudadanos en tanto individuos. En este ámbito los individuos actúan individualmente, no colectivamente, en pleno ejercicio de los derechos individuales de los que gozan en tanto ciudadanos. Así, 'lo privado' o 'esfera privada' refiere solo existe en contexto de Estado Liberal-Democrático. En cambio, no existe en los estados autocráticos porque en éstos no existen los mencionados derechos individuales y, por tanto, los individuos no son 'ciudadanos' sino 'súbditos' o 'siervos'" (2005: 3).

[10] Parsons concibe como asuntos públicos, entre otros, los siguientes: interés público, opinión pública, bienes públicos, derecho público, sector público, salud pública, transporte público,

modo alguno al plano de lo individual pero sí al ámbito de lo colectivo y, en consecuencia, a la intervención del gobierno bajo la idea —sedimentada en el imaginario— de que la regulación de la vida en sociedad es de su competencia exclusiva, de modo tal que "lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social" (Parsons, 2007: 37), primordialmente bajo el tradicional esquema *top down*, es decir en acciones o intervenciones de gobierno centradas, iniciadas e irradiadas desde las instituciones del Estado hacia la sociedad civil en una lógica verticalista (de arriba hacia abajo), jerarquizada (de tipo medievalista) y , en la que el gobernante trata al ciudadano, en razón de que así lo concibe, como súbdito del Estado, y el ciudadano al gobernante —en nuestro contexto— como *tlatoani* en función de que lo asume con un excedente de poder de procedencia divina,[11] con cualidades redentoristas y mesiánicas, incluso salvíficas.

educación pública, difusión de servicios públicos, relación de cuentas públicas, sanitarios públicos, orden público, deuda pública (2007: 36 y 37).

[11] Aquí me adhiero a la tesis de A. Mercado cuando afirma que en la actualidad "podemos decir que el tlatoani es el símbolo detentador único del máximo poder político que ha tenido vigencia en México, cuando menos desde 1917 (el jefe máximo de la Revolución Constitucionalista), caracterizando al presidencialismo mexicano durante todo el siglo XX. Tlatoani es un concepto que habla sobre los aspectos simbólicos del poder político en México [...] El símbolo del tlatoani, significa la concentración del poder político y económico, bajo la venia de los dioses, en una sociedad náhuatl que manifestaba un nivel de desarrollo en el que se notaban la existencia de grupos sociales con diferentes intereses, pero que se relacionaban entre sí, de manera rutinaria, donde el rey o soberano, también conocido como tlatoani ocupaba la cúspide del poder" (2009: 45).

> La expresión "lo público" o "esfera pública" también refiere al ámbito de los ciudadanos pero no en tanto individuos sino en tanto colectivo. En este ámbito los individuos actúan o pueden actuar grupal o colectivamente, en pleno ejercicio de sus derechos individuales a la libertad, a la propiedad y a participar en la elección colectiva (pública) del gobernante en turno o en su vigilancia y control. Esto es, actúan o pueden actuar como grupos o colectivo de ciudadanos porque son ciudadanos, no súbditos o siervos del gobernante en turno, y ello implica el derecho a conformarse como "público" frente y por encima de éste cuando así lo juzguen conveniente (Bazúa, 2005: 2).

En la pretensión del Estado por monopolizar lo público, hay que advertirlo, queda en evidencia el uso (a modo) de la cadena burocrático-administrativa de la función pública[12] del sector gobierno. Este modo de apropiación de lo público por el aparato gubernamental, sin embargo, es cuestionable. Cabrero (2000), quien reconoce que las *políticas públicas* han sido entendidas como acciones inducidas fuertemente por el Estado (*top down*), sostiene que lo *público* no se inscribe exclusivamente en la esfera de gobierno, sino que más bien es un espacio de todos.

[12] Aguilar Villanueva dice que uno de los rasgos comunes de las administraciones públicas, ha sido su inclinación para monopolizar el cumplimiento de las funciones públicas del estado y a afirmarse como el cuerpo de expertos que sabe tomar distancia de las demandas de grupos sociales (1997: 13).

> Lo público de las políticas está muy lejos de significar la exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social [...] Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organización (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido organico y ciudadano (Cabrero, 2000: 193).

La intervención del Estado, entonces, no necesariamente debe entenderse como la acción de gobierno cuyos propósitos gravitan en torno al ideal del bienestar colectivo a través del mejoramiento del estado de cosas o de la solución de problemas públicos específicos; también puede significarse, desde mi óptica, como una dinámica de adjudicación patrimonialista de lo público, de regulación excesiva de lo social, de expropiación de la capacidad autoorganizativa de la ciudadanía y de control y normalización de la autonomía individual a través de un conjunto de intervenciones y acciones gubernamentales, tengan éstas un sentido público o carezcan de él.

Dado lo anterior, en esta perspectiva puede asumirse que los intentos del gobierno por monopolizar lo social se producen, por tanto, a través de políticas públicas bajo el supuesto —muy arraigado en el imaginario— de que lo *público* es un ambito que le corresponde de manera exclusiva. También puede admitirse que las acciones gubernamentales en forma de política pública (*policy*) construyen lo social (Bergua 2015: 13), regulan la población (participación) en términos biopolíticos (Foucault, 2001: 223) y administran lo social (Popkewitz, 2003). Desde esta lógica, una política pública (*policy*) puede constituirse como un dispositivo biopolítico, una

tecnología de poder que ejerce su fuerza regulando reglando-regulando la vida de un amplio sector de la población.

> La biorregulación es una tecnología que reagrupa los efectos de masas propios de una población, que procura controlar la serie de acontecimientos riesgosos que pueden producirse en una masa viviente; una tecnología que procura controlar (y eventualmente modificar) su probabilidad o, en todo caso, compensar sus efectos. Es una tecnología, en consecuencia, que aspira, no por medio del adiestramiento individual sino del equilibrio global, a algo así como una homeostasis: la seguridad del conjunto con respecto a sus peligros internos (Foucault, 2001: 225 y 226).

El desdibujamiento del sentido de lo *público* de las políticas públicas desde la esfera de gobierno a través de las *políticas públicas*, no obstante, rubrica la afirmación de Cabrero cuando sostiene que las políticas se han pensado, diseñado, ejecutado y evaluado desde el Estado (en una lógica *top down*), sin que esto signifique necesariamente estar en un régimen de gobierno autoritario sino más bien en otro tipo de democracia, con diferentes códigos, tradiciones y referencias simbólicas (2000:195). Desde mi óptica, puede pensarse en un régimen democrático en el que hay más *políticas gubernamentales* sin sentido de lo público bajo la denominación de *políticas públicas*, toda vez que la relación *gobierno-ciudadanía* se asume —como ya lo mencioné arriba— en un esquema verticalista y jerarquizante en el que el ciudadano se concibe como súbdito del Estado.

Este exceso de gubernamentalidad o regulación del Estado queda expuesta en las acepciones que Del Castillo y Méndez enuncian para referir el término *política pública*: *acción de gobierno, línea de acción elegida, impacto de la actividad del gobierno, acción de las autoridades públicas, proceso de elaboración e implementación de acciones públicas, conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, cursos de acción y flujos de información y conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político* (2010: 6), donde la centralidad discursiva lingüística y extralingüísticamente recae en el gobierno ante la invisibilidad (o ausencia) denotada de la participación ciudadana. Desde la perspectiva de Cabrero (2000), la presencia explícita o implícita del gobierno en las asepciones enunciadas daría cuenta de la imposibilidad de sustraerse del cuasi monopolio del Estado para pensar, ejecutar y evaluar la *política pública*, aunque ello se opondría a la afirmación de Villareal cuando advierte que las políticas públicas no pueden entenderse en ausencia de ciudadanos.

> Lo público de las políticas, si se pretenden efectivamente democráticas, debe pasar siempre por diferentes interacciones entre ciudadanos e instituciones que posibiliten la determinación de metas colectivas y los medios para llegar a éstas. Las formas y procesos de esas interacciones varían ampliamente, pero no pueden estar ausentes (Villareal, 2010: 258)

Una estrategia más precisa para reconocer el excedente de gubernamentalidad política sobre lo público, radica en la identificación del dispositivo biopolítico en las diferentes formas de ordenanza que puede enmascarar

una política pública. En la creencia de que el Estado debe procurar el mejoramiento del estado de cosas, solucionar problemas públicos y la maximizar del bienestar colectivo, y de que las políticas públicas son el instrumento idóneo para ello, éstas pueden adquirir un matiz normativo —en reglamentos, legislaciones, programas— de cumplimiento obligatorio para la ciudadanía. A partir de los aportes de Foucualt y Popkewitz, Buenfil señala que las mediaciones institucionales de la gobernación, es decir las políticas públicas, pueden significarse en despliegues específicos de gubernamentalidad, en "dispositivos normativos, prescriptivos que proponen un modelo de realidad y que disponen identidades y sensibilidades sociales (2017: 34).

Desde la concepción de May, cuando afirma que las políticas públicas pueden adoptar varias formas que incluyen leyes, decretos, normas y otras acciones gubernamentales (2018: 149), es posible pensar que el monopolio de la regulación estatal es determinante e impenetrable, que lo *público* le corresponde a lo *político* y que, por tanto, es normal la separación y oposición entre gobierno y ciudadanía. Sin embargo, al colocar May el acento en los *arreglos* de gobierno creados para enfrentar problemas de políticas públicas, en el sentido de que resulta necesario establecer acuerdos gubernamentales y arreglos institucionales para el diseño e implementación de políticas públicas que respondan a un conjunto de problemas dado (2018: 288 y 289), la participación ciudadana no solo es un contrapeso imprescindible frente al monopolio de la regulación estatal, sino un factor de incidencia indispensable en la consecución de los propósitos de las políticas, del cambio social y del cambio político. Aquí hay que tener presente lo siguiente: cuando la participación ciudadana es sobreregulada por el Estado

u obstaculizada por cualquier medio o agencia, ésta emerge en forma de protesta (Hevia, 2014), y la acción pública se subvierte en acción política.

Aquí cuestioné el excedente de gubernamentalidad (*top down*) en la configuración de *políticas públicas*, advertí acerca de la precarización del sentido de lo *público* en las *políticas*, develé los intentos monopólicos del Estado en el *policy process* (formulación, diseño, implementación y evaluación) y con ello, el desdibujamiento de la participación ciudadana. Signifiqué también a las políticas públicas como dispositivos tecnológicos que regulan el comportamiento —la vida— de un amplio sector de la población bajo el supuesto técnico-racional de que procuran el máximo bienestar común.

Lo político en el campo de las políticas

La racionalidad técnico-instrumental en el proceso de las políticas[13] (*policy process*) ha hegemonizado la configuración del campo de las políticas públicas. La focalización en la causalidad-efectividad de la intervención estatal en el espacio público denota la perspectiva instrumentalista de orientación empírica de los cursos de acción gubernamentales, cuya

[13] El proceso de políticas (policy process) refiere básicamente a "un dispositivo analítico, intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política" (Aguilar, 1992: 15). Para Del Castillo y Méndez el proceso de políticas es "un conjunto de fases o etapas interrelacionadas y entrelazadas, que se sustenta en una visión de la hechura de las políticas como un procedimiento alimentado por una racionalidad instrumental que reconoce problemas, objetivos y metas." (2010: 2).

centralidad discursiva en la resolución de problemas prácticos posibilita la significación de la teoría como un obstáculo que impide la consecución de este objetivo.

El desplazamiento de la teoría hacia un lugar periférico del campo de las políticas públicas, se expresa en una perspectiva que en nuestro país ha tenido notable visibilidad en la hechura de políticas públicas durante la última década, me refiero al *enfoque de política pública*.[14] Este enfoque se ha concebido históricamente como una estrategia para pensar la forma de enfrentar y resolver pragmáticamente aquellos problemas públicos que provocan efectos indeseables en amplios sectores de la población (Lasswell, 1992; Aguilar, 2006; Parsons, 2007; Villareal, 2010), como pobreza, inseguridad, insalubridad, analfabetismo, entre otros. La centración de este enfoque en la resolución práctica de problemas públicos ha permitido pensar a la acción política del Estado de manera diferente, y ubicarla a partir de la disponibilidad de los recursos a su alcance. A esta forma de gobernar se le ha denominado *gobierno por políticas*.

La orientación práctica del *enfoque de política pública* y el *gobierno por políticas*, sin embargo puede ocasionar problemas como los siguientes: un eficientismo tecnócrata que no toma en cuenta el contexto sociopolítico y las dificultades del proceso de ejecución de las políticas, la dificultad

[14] Para el caso, Villareal concibe la evolución del enfoque de políticas públicas en tres etapas: a) la primera, focalizó en el estudio disciplinario de la policy decisión making; b) la segunda, en la gestión de políticas; c) y la tercera, la más reciente, centra el estudio en la gobernanza (2010: 263 y 264).

de diseñar políticas integrales que resuelvan problemas multifacéticos[15] y la desatención de problemas de carácter estructural (Méndez, 2016: 133 y 134).

Respecto a esto pienso que la discusión de lo *político* se invisibiliza en la perspectiva técnico-instrumentalista de las políticas públicas, y que en paralelo se desplaza la teoría hacia la periferia del campo de las políticas públicas, imposibilitando con ello una lectura y comprensión de lo social, del espacio público, más allá de la de orientación práctica de las lógicas causales y eficientistas de las acciones/intervenciones gubernamentales.

El campo de las políticas públicas, si bien trata diversos aspectos relacionados con la política, como: a) los procesos de definición de los objetos públicos del Estado, b) el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos y c) el impacto de estos programas (Méndez, 2016: 71), no se logra apreciar a *lo político*[16] como un aspecto dentro de éste. Desde mi óptica, el campo de las políticas públicas (como ámbito de estudio) y las políticas públicas (como acción/intervención gubernamental), están profundamente implicados

[15] En un artículo de mi autoría (Fuentes, 2014) señalé la necesidad de pensar las políticas públicas en materia educativa desde una perspectiva que no disociara lo social de lo educativo. Propuse que los problemas públicos deben abordarse y solucionarse desde una visión orgánica o sistémica, lo que supondría pensar desde la síntesis y la complementariedad políticas públicas integrales que atiendan lo educativo y lo social como un tejido conectivo e indivisible. El artículo puede consultarse en la siguiente liga: https://www.jdc.edu.co/revistas/index.php/reyte/article/view/351

[16] Por lo político refiero aquí, al igual que Mouffe, a la dimensión antagónica que es constitutiva de las sociedades humanas (2007: 16).

por una dimensión técnica cual si la relación *gobierno-ciudadanía* fuese un engranaje mecánico, funcional, operativo y progresivo, o una dinámica producida en la ausencia de la contingencia, la incertidumbre y el conflicto, sin la presencia de la decisión y elección (racional/irracional) del sujeto.

La perspectiva técnica de la relación *gobierno-ciudadanía,* al margen de *lo político*, concibe al problema público como un asunto técnico que puede resolverse de manera técnica en una lógica causalidad-efectividad de la intervención estatal mediante políticas públicas. El énfasis puesto en la dimensión técnico-instrumental, en la resolución práctica de problemas públicos y en la lógica causalidad-efectividad de la intervención gubernamental, al igual que Mouffe, son posiciones que en algún modo muestran "nuestra actual incapacidad para percibir de un modo *político* los problemas que enfrentan nuestras sociedades [...] esto es que las cuestiones políticas no son meramente asuntos técnicos destinados a ser resueltos por expertos" (2011: 17).

En esta lógica discursiva, puede pensarse que, dada la centración en la racionalidad técnica-instrumental de las políticas, el campo de las políticas públicas sería un ámbito de estudio despolitizado, apolítico. Con ello estaríamos frente a un campo de conocimiento característicamente *pospolítico*, en el entendido de que lo *pospolítico* no refiere a una condición o estado más allá de lo *político* o como una progresión evolutiva de la política, sino más bien ante la negación del carácter político de los social en el que tiene lugar la supresión del antagonismo, lo conflictual y lo adversarial de lo social.

Desde mi óptica, en la que lo *político* es la dimensión de antagonismo constitutiva de las sociedades humanas (Mouffe, 2007: 16), interpreto al campo de las políticas públicas (ámbito de estudio) y a las políticas públicas (acción/intervención gubernamental) como discursos en los que la (aparente) neutralidad conferida a la racionalidad técnica-instrumental con la que se piensa a este campo y se formulan, diseñan y ejecutan las políticas públicas, es una mera ilusión que opera a nivel del imaginario, puesto que éstos —el campo y las intervenciones— se constituyen invariablemente en arenas de disputa y de lucha ideológica (Mouffe, 2007; Buenfil, 2004 y 2017; Treviño, 2015).

En el entendido, entonces, de que lo *político* es inerradicable de lo social, también lo *político* es inerradicable y constitutivo de la política, y por tanto de las configuraciones y elementos que pueden estabilizar o dislocar el orden social y el orden simbólico, como sucede con el campo de la política y las intervenciones gubernamentales.

> Lo *político* funciona como una categoría fundamental en una discusión ontopolítica; se usa para describir las operaciones, relaciones y los momentos de institución/desinstitución de lo social. Lo *político* es la noción con la cual describimos el momento en el que, mediante procesos decisionales contingentes, las formaciones sociales emergen o, en su caso, se rompen y, por tanto, se reactivan. El momento de lo político como institución radica en el proceso de dotar de estabilidad u orden a las formaciones sociales, lo que se observa en los procesos articulatorios que ocurren en el campo de las políticas (Treviño, 2015: 12).

En esta misma perspectiva, concibo al campo de las políticas públicas (ámbito de estudio) y a las políticas públicas (acción/intervención gubernamental) como espacios de enunciación y producción de sistemas de regulación de lo social, de lo público, que producen nuevas subjetividades en una lógica hegemónica, y a lo *político* como el momento en que se organiza, regula y estructura —instituye pues— el orden social y el orden simbólico, así también como el momento en que estos órdenes se subvierten —dislocan— dando lugar a la conformación de otros.

> Los sistemas de regulación se configuran por relaciones de poder como procesos de inclusión-exclusión de diversos elementos históricos, políticos, religiosos, etc., de tal manera que las pautas de acción aglutinan variadas iniciativas de orden, clasificación, organización y administración, mediante las cuales se estructura la vida social [...] estos ordenamientos no se reducen a formas de control o dominación características del autoritarismo y la represión [...]; se constituyen prácticas más vitales, que van desde la creación y delimitación de numerosos procedimientos: roles, hasta la creación y el uso de códigos de conducta, lenguajes, rituales, entre otros (Cabrera, 2017: 129).

Desde la óptica de *lo político*, por tanto, asumo a las *políticas públicas* —a las intervenciones estatales— como configuraciones discursivas de procedencia básicamente gubernamental que irrumpen en el universo social y simbólico del sujeto, dislocándolo de sus relaciones (organización), normas

(regularidades) y creencias (estructuras) y articulándolo hegemónicamente a un discurso al que antes no estaba inscrito; en una organización, regulación y estructura nuevas, en la idea (consciente o no de ella) de que lo público le corresponde al Estado, de que a éste le concierne la regulación de la vida en sociedad y de que dicha regulación es de su competencia exclusiva para el logro de la maximización del bienestar colectivo a través del diseño e implementación de cursos de acción que, paulatinamente, adoptarán distintas formas prescriptivas (leyes, reglamentos) subvertiendo sus formas de pensar y de actuar en una subjetividad también nueva: el sujeto de las políticas.

Mi lectura *política* de las políticas públicas las inscribe en un registro cargado de politicidad, aún en la aparente neutralidad que les confiere la racionalidad técnico-instrumental en la resolución práctica de problemas públicos desde la esfera estatal. Las intervenciones/acciones gubernamentales detonan procesos de articulación (hegemonía) y de desarticulación (dislocación) de lo social. La recepción de las formas que adopta una política pública en el espacio público —reformas, decretos, leyes, reglamentos, cursos de acción, programas, estrategias— subvierten el orden social, re-activan lo político y posibilitan la configuración de nuevas subjetividades.

Lo político, en el análisis de la realidad social, en este caso del campo de las políticas y de las políticas públicas, posibilita el develamiento de esos momentos de articulación (hegemonía) y de desarticulación (dislocación) en sus condiciones históricas de producción.

Reflexiones finales

Con este ejercicio me propuese aportar coordenadas de intelección teórico-conceptuales que posibilitaran una lectura político-discursiva acerca de la *política pública*. Mi intención consistió en explicar la *política pública* a partir de dos registros analíticos: como campo de estudio y como acción/intervención gubernamental, ya que sin esta distinción, en apariencia simple, es posible incurrir en yerros analíticos e interpretativos que no ofrezcan explicaciones claras sobre el objeto de análisis, ya sea sobre la configuración del campo disciplinar o acerca de la hechura de la acción gubernamental, por ejemplo.

Mostré que el discurso de pura opinión produce contradicciones que operan de manera simultánea en el espacio público: por una parte dicotomiza y opone la acción política de la acción pública a través de una estrategia discursiva en la que atribuyen al gobierno una esencia negativa y a la ciudadanía una esencia positiva; por otra produce y promueve una imagen idealizada de la relación *gobierno-ciudadanía* que se vislumbra pacífica y armónica, ausente de luchas y conflictos en el marco de lo que se supondría sería una democracia plena y perfecta. Ante la inerradicabilidad de las lógicas de exclusión/inclusión en el discurso de pura opinión, sostuve la necesidad de contar con una matriz de pensamiento que posibilite una lectura *política* del modo en que operan ambas lógicas respecto a *lo político* y *lo público* en las enunciaciones de sentido común.

Argumenté que en la esfera de gobierno es indispensable la puesta en común de significados compartidos procedentes de una matriz

epistemológica también compartida, no solo para la formulación de una política pública, sino también para reconocer que el sustrato de la racionalidad técnico-instrumental desde a cual se piensa y diseña no es análoga a lógica *causalidad-efectividad* en el proceso de ejecución de la intervención/acción estatal.

Enfaticé también que es indispensable dilucidar acerca del trípode conceptual *polity*, *politics* y *policy*, pues sus significados se incluyen en el idioma español en una misma palabra, *política*, lo cual genera no solo dudas respecto al campo de las políticas, sino más bien confusiones en ámbitos en los que sus significados son necesarios para nombrar con precisión las interacciones que se generan en la relación *gobierno-ciudadanía*, como lo es la esfera de gobierno, en el que las interacciones producto de la relación *gobierno-ciudadanía* se significan desde la racionalidad técnico-instrumental que impronta el campo de estudio de las *policy*, es decir funcionales y operativas, cual si lo social fuese un engranaje mecánico.

Advertí también del exceso de gubernamentalidad en el espacio público a través de las formas prescriptivas que puede adoptar una *política pública* —decretos, leyes, reglamentos, políticas— y del modo en que los sistemas de regulación social forman parte de los intentos monopólicos del Estado en la apropiación de *lo público*, modificando comportamientos, subvirtiendo identidades y dando lugar a la formación nuevas subjetividades.

Finalmente, desde el Análisis Político de Discurso develé que la racionalidad técnico-instrumental en el proceso de las políticas (*policy*

process) ha hegemonizado la configuración del campo de las políticas públicas, también que la teoría tiene un lugar periférico en el desarrollo del mismo campo, asimismo que la discusión de *lo político* se invisibiliza en la perspectiva técnico-instrumentalista en la hechura de las políticas públicas, y en consecuencia que la dimensión constitutiva de *lo político* está ausente en el debate en torno a la estructuración de lo social.

Mi lectura político-discursiva de las *políticas públicas* es que éstas pueden interpretarse como configuraciones discursivas de procedencia gubernamental que irrumpen en el orden establecido dislocando al sujeto del mismo y a éste de sus creencias, costumbres y prácticas, articulándolo —consciente o no de ello— en una organización, regulación y estructura nuevas, subvertiéndolo, formando en él una subjetividad también nueva: el sujeto de las políticas.

REFERENCIAS

Aguilar, Luis F. (1992) "Estudio Introductorio" en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública Vol. 3*; Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.); México: Miguel Angel Porrúa. pp. 15-72.

Aguilar, Luis F. (1997), "Estudio Introductorio", en Giandomenico Majone, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México: FCE, pp. 13-34

Aguilar, Luis F. (2004), "Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio", en *Sociológica*, año 19, núm. 54. enero-abril 2004. pp. 15-38.

Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.

Aguilar, Luis F. (2007). *Marco para el análisis de las políticas públicas*, Conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, enero 2007, FLACSO-México).

Bazúa, F. (2005). "Estado y política pública: algunos conceptos básicos". Documentos de la Especialidad en Política y Gestión Educativa (2008). FLACSO: México.

Bazúa, F. (2006). "Fallas de mercado y fallas de estado en la educación: consideraciones de política pública". En Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), *Políticas públicas en los procesos de reforma de América* Latina. CEPAL y FLACSO-México, Buenos Aires, pp. 287-318.

Bergua Amores, J. A. (2015). *Postpolítica. Elogio del gentío*, Madrid, Biblioteca Nueva. 256 págs.

Buenfil, B. (2004) "Imágenes de una trayectoria" en Rosa N. Buenfil (coord.) *Debates Políticos Contemporáneos*. México. Plaza y Valdés Editores.

Buenfil, B. (2017). "Análisis Político de Discurso: huellas teóricas y horizonte de intelección" en Padierna Jiménez, M. P y García Contreras, *Lo político en las subjetivaciones. Una década de investigaciones desde el Análisis Político de Discurso*. México: Plaza y Valdés.

Cabrera, D. M (2015). "Contingencia y subjetividad en la investigación educativa en México" en Treviño, E. y Carvajal, J, (Coords), *Políticas de la subjetividad e investigación educativa*. Programa de Análisis Político de Discurso. México, D.F. Balam.

Cabrero M. E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública, volumen IX, número 2, 2do semestre de 2000, pp 189-229.*

Cabrero Mendoza, Enrique (2000), "Estudio Introductorio", en *Gestión Pública su situación actual*. México: FCE. pp. 19-36.

Del Carmen Pardo, M. (2018). *Implementación de políticas públicas: Una antología*. CIDE. México.

Del Castillo Alemán, Gloria y Méndez, Irma. (2010), *Introducción a la Teoría de las políticas públicas*. Programa de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México: FLACSO.

Foucault, M. (2001). *Defender la Sociedad*. Curso en el Collège de France (1975-1976). Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Franco, R., & Lanzaro, J. L. (Eds.). (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina.* FLACSO México.

Fuentes Navarro, F. (2014). *Políticas sociales y educativas. Aproximaciones desde la perspectiva sistémica y compleja*. Educación y Territorio, 4(1), 4-9. Recuperado a partir de https://www.jdc.edu.co/revistas/index.php/reyte/article/view/351

Hevia, F. J. (2014). *Peticiones, protestas y participación: patrones de relación sociedad-gobierno en la educación básica en Veracruz a comienzos del siglo XXI.* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Laclau E. y Mouffe Ch., (1987). *Hegemonía y Estrategia Socialista*, Siglo XXI. Buenos Aires.

Laclau E. y Mouffe Ch., (1994). *Nuevas reflexiones sobre las revoluciones de nuestro tiempo,* Nueva Visión. Buenos Aires.

Lahera, E. (2006). "Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas" en Franco, R., & Lanzaro, J. L. (Eds.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina.* FLACSO Mexico, Pp. 75-99.

Lasswell, Harold (1992), "Orientación hacia las políticas", en *Estudio de las Políticas Públicas,* Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa. Pp. 79-103.

Lynn, Laurence E. Jr. (2004), "Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas", en *De la Administración a la Gobernanza*, María del Carmen Pardo (coord.). México: Colegio de México. pp. 105-128

Martínez, J. L. M. (2015). *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos.* El Colegio de Mexico AC.

May, P. (2018). "El diseño e implementación de las políticas públicas", en Del Carmen Pardo, M., *Implementación de políticas públicas: Una antología.* CIDE. México D.F., pp. 149-174.

Méndez, I, y Lendo, T, (2007). "Prefacio a la edición en castellano" en Parsons, Wayne *Políticas Públicas.* México D.F., FLACSO: México.

Mercado Maldonado, Asael, Gallegos Magdaleno, Nicolás S., *Del presidente tlatoani al presidente gerente. Espacios Públicos* [en linea] 2009, 12 (Sin mes) : [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2018] Disponible en:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350004> ISSN 1665-8140

Mouffe, Ch. (2007). *En torno a lo político.* Buenos Aires, Argentina. Fondo de Cultura Económica.

Padierna Jiménez, M. P y García Contreras, M. (2017). *Lo político en las subjetivaciones. Una década de investigaciones desde el Análisis Político de Discurso.* México: Plaza y Valdés.

Parsons, Wayne (2007): *Políticas Públicas.* México D.F., FLACSO: México.

Popkewitz, T. S. (2003). La producción de razón y poder: historia del currículum y tradiciones intelectuales. En Historia cultural y educación: ensayos críticos sobre conocimiento y escolarización. Barcelona: Ediciones Pomares, pp. 146-184.

Torfing, Jacob. (2004) "Un repaso al análisis del discurso" en Rosa N. Buenfil (coord.) *Debates Políticos Contemporáneos, en los márgenes de la modernidad*, Plaza y Valdés editores, México.

Treviño, E. (2015). "Los otros sujetos de las políticas. Insumos conceptuales para estudiar a quien diseña e implementa iniciativas políticas en el campo de la educación" en Treviño, E. y Carvajal, J, (Coords) en *Políticas de la subjetividad e investigación educativa*. Programa de Análisis Político de Discurso. México, D.F. Balam.

Treviño, E. (2017). "Lo político y la noción de desarrollo social" en Padierna Jiménez, M. P y García Contreras, *Lo político en las subjetivaciones. Una década de investigaciones desde el Análisis Político de Discurso.* México: Plaza y Valdés, pp. 133-148

Treviño, E. y Carvajal. J. (2015). *Políticas de la subjetividad e investigación educativa*. Programa de Análisis Político de Discurso. México, D.F. Balam.

Villareal, C. E., y Martínez, V. H. (Coords.). (2010). *(Pre) textos para el análisis político: disciplinas, reglas y procesos.* México, D. F.: FLACSO.

EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS DESDE UNA MIRADA DE LO POLÍTICO

Ernesto Treviño Ronzón

Presentación

Este capítulo de corte conceptual forma parte de una larga línea de investigación sobre las diferentes dimensiones que se implican en el campo de la política y las políticas educativas. El escrito, así como la línea de investigación ha emergido de la identificación de un tipo de déficit teórico en el campo de estudios de las políticas educativas. Dicha identificación apareció en cierta medida como resultado del trabajo desarrollado en dos proyectos de investigación en los que el análisis de políticas de educación superior y de educación básica en los últimos 20 años han sido el referente central.[1]

En estos proyectos la dimensión filosófica de las políticas se ha develado importante porque mientras se desarrollaban las investigaciones,

[1] Una versión preliminar de este escrito se presentó como ponencia en el XII Congreso Nacional de Investigación Educativa.

la ausencia de debates ontológicos sobre las políticas en el campo de la educación me ha resultado tan interesante como alarmante.[2] No es interés de esta exposición hablar de los proyectos en cuanto tal, sino de la prácticamente nula presencia del debate sobre *lo político* en el estudio de las políticas educativas.

Es conveniente partir de un hecho elemental: aunque nociones como política y políticas son ampliamente conocidas en el campo de la educación, *lo político* no lo es tanto, si bien tiene gran presencia en la filosofía y la teoría política contemporáneas. En fechas recientes lo político se ha venido elaborando en discusiones sobre *ontología política* donde se busca dilucidar la constitución de las identidades y dinámicas políticas contemporáneas con sendos trabajos en Europa, América Latina y Estados Unidos de Norte América. En cambio, en México su presencia es en realidad baja, y esto marca también una veta teórica que debe ser explotada por razones que más adelante detallo.

En esta breve exposición se parte del supuesto de que los estudios sobre las políticas de diferentes niveles educativos, pueden beneficiarse de una discusión que permita examinar desde una mirada de lo político no solo el diseño, la implementación y los resultados de las políticas, sino sus procesos más sutiles, como la configuración de identidades

[2] Uno de los proyectos estaba orientado a evaluar el diseño, la implementación y los resultados de políticas del posgrado en la región sur-sureste de México. El otro estaba orientado a estudiar el uso de la investigación producida en universidades con fines de diseño de política. Ambos proyectos se desarrollaron en la Universidad Veracruzana

colectivas o la construcción de sentidos de comunidad o ciudadanía implícitos aunque no siempre visibles en el estudio y en la hechura misma de las políticas.

Esta discusión es relevante en un contexto donde la producción académica y la hechura misma de las políticas están fuertemente influenciadas por enfoques racionales y normativos que, si bien son muy útiles para proyectar ciertos ejercicios de análisis, de evaluación y de diseño, han tendido a desplazar debates ontológicos y epistemológicos, que me parecen clave en la producción de conocimiento.

Para desarrollar la discusión, el escrito inicia con la introducción de algunas referencias básicas del problema teórico ya referido; posteriormente se tocará la noción de lo político y en un tercer momento se abordará su pertinencia para el estudio de las políticas educativas.

Como se puede anticipar, el espacio reducido para desarrollar la discusión obliga a trabajar con los rasgos más generales del problema y de la discusión derivada. Aun así, es posible que el texto sea útil para quienes tienen interés en el estudio teórico de las políticas educativas desde una mirada filosófico-política.

La precaria presencia de una discusión sobre lo político

La política educativa es un asunto de atención recurrente para gran parte de la comunidad académica de México, pero la producción de conocimiento en este campo tiende a estar dominada por marcos teóricos racionales y deontológicos que, mientras tratan de formular y analizar

problemas normativos, técnicos y procedimentales de las políticas dificultan el desarrollo de la discusión teórica más densa.

Una breve revisión de la producción especializada en el campo de las políticas educativas deja en claro el predominio de paradigmas racionalistas y funcionalistas, en los que se pone creciente atención en la dimensión normativa, procedimental, operativa y en su caso institucional de las políticas (Del Castillo, 2006; Ruiz, 2007; Da Rocha, 2008; Murayama, 2009; Kent, 2009; De Garay y Sánchez, 2012).[3] Interesantemente, en estos estudios no se obvia el uso de la teoría.

Por el contrario, gran parte de los interesados en analizar la política y las políticas, bien como proceso o deontología, frecuentemente hacen operativa la teoría para la construcción y el abordaje de los objetos de conocimiento a través de indicadores y variables teóricas y empíricas Se trate de financiamientos, de nuevos programas orientados a la docencia, de políticas científicas o de evaluación. Pero en el uso de esos marcos conceptuales se trata con poco o nulo detalle debates más amplios en los que la política educativa como cuerpo de conocimiento podría insertarse, diferenciarse o hacer contribuciones particulares.

Es decir, si bien dichos estudios son relevantes para la comprensión de los procesos educativos, sociales y políticos, en ellos, la presencia

[3] Las políticas son objeto de referencia constante en estudios sobre currículum, estudiantes, profesorado, financiamiento o programas institucionales. En una parte de ellos la discusión se enfoca en el análisis temático y las políticas son una referencia secundaria, analizándose en el plano de la empiricidad o, en su caso, subordinadas a referentes teóricos no específicos para ellas.

de una discusión filosófica es precaria. También es marcada la ausencia de distinciones y análisis sobre aspectos contemporáneos como la politicidad social, la post-democracia, la post-hegemonía o la distinción entre lo político, la política y las políticas, vivos en la ciencia política y la filosofía política. Estas discusiones prácticamente no tienen referencias en educación como campo de conocimiento —ni como campo de acción gubernamental—, por cierto, salvo por el trabajo de algunos grupos de investigación como el Programa de Análisis Político de Discurso del que se hablará más adelante.

Actualmente los abordajes teóricos y metodológicos en el campo de la investigación educativa transitan por una etapa donde se analizan los objetivos o fines de las políticas, pero rara vez sus presupuestos ontológicos o epistemológicos, y parece que el margen para ello tiende a reducirse dada la urgencia de que las políticas "funcionen". Esto marca una diferencia con las tendencias de hace algunos años es que las discusiones eran mucho más genéricas y se concentraban en asuntos ideológicos y las discusiones tendían a ser más generales y panorámicas.

En años recientes los estudios de políticas parecen tender al análisis de la relación problemas-objetivos-resultados, con mayor o menor énfasis en los actores, los contextos (macro, meso, micro) o la institución. Esto es así porque los estudiosos de las políticas tienden a estar preocupados por entender el funcionamiento y hacer propuestas de mejora, pero, paradójicamente esto parece dificultar cada vez más las conexiones entre los planos del análisis formal de las políticas, los planos empíricos y los planos ontológicos y epistemológicos, fundamentales para el desarrollo de un campo de conocimiento.

La noción de lo político

Desde hace varios años, en el campo de la filosofía política, en particular de orientación no fundacional o post-fundacional, se ha venido debatiendo la tesis del carácter constitutivamente político de lo social (Mouffe, 1993; Laclau, 2005; Stavrakakis, 2008; Marchart, 2009).[4] En su versión más condensada, recuperando elementos de diferentes tradiciones de pensamiento, la discusión busca poner en cuestión la tradicional idea de que la política es sólo un asunto estatal, de técnicos, ideólogos, partidos o gobernantes, para sostener que es condición intrínseca a toda noción de sociedad. Para rebasar este plano o ángulo la idea de política se ha ampliado y al hacerlo se ha tendido a hacer visible el ángulo de lo político.[5]

En este marco, los actuales debates por lo político estarían en el centro de lo que Marchart (2009) denomina una ontología política, que ha implicado la deconstrucción y relativización de algunos supuestos filosóficos y han trazado diversas distinciones. En esta exposición adoptaré este ángulo y tocaré la distinción entre lo político, la política y las políticas pues puede apoyar mejor mi argumento sobre la pertinencia de lo político como un lugar o ángulo desde donde estudiar o analizar las políticas en el campo de la educación.

---

[4] Aunque Rancière (1996) no está de acuerdo con la idea de filosofía política, su trabajo sobre el desacuerdo es otra forma de entrar a la discusión sobre lo político.

[5] He desarrollado parte de esta discusión en otros trabajos como Treviño y Romero (2015), con énfasis en el campo de la educación y Treviño y Rodarte (2017) con énfasis en las políticas de desarrollo social.

Con la idea de lo *político* se busca analizar la especificidad de algunas relaciones y momentos de institución de lo social. Analíticamente, lo político juega el papel de lo que en su momento el Martín Heidegger denominó *indicación formal*: no dice qué es algo, sino más bien indica rasgos, dice por dónde puede pasar, dónde se puede buscar los procesos de institución, de articulación y ruptura de lo social (Marchart, 2009).

En este sentido, con lo político se describen dos momentos relacionados: aquellos en que, a través de procesos contingentes, las formaciones sociales emergen y se estabilizan o, en su caso, se rompen y se reactivan. Lo político como *disolución o ruptura* de lo social ocurre debido a la perturbación provocada por algún evento problemático dentro de una estructura o sistema y puede emerger de un cuestionamiento al estado de las relaciones o de las estructuras prevalecientes.

El momento de lo político como *institución* se observa en el proceso de dotar de estabilidad a las estructuras sociales, en los procesos articulatorios que ocurren, por ejemplo, en el campo de *la política* y *las políticas*, lugares e instrumentos que en casi todas las sociedades funcionan como medios de acuerpamiento y de dirección de lo social. En sentido estricto podríamos decir, a manera de ejemplo, que la institución es lo que permite pensar la sociedad como estructura constante, mientras que lo político como ruptura permite entender las crisis.

Ahora bien, es importante precisar que en términos ontológicos, para pensar lo político según lo arriba descrito, se requiere aceptar que la realidad social se constituye a través de un juego de estructuraciones y des-estructuraciones marcado por la contingencia, que condiciona la

estabilización última de las formaciones sociales.[6] Así, con lo político se explicita la imposibilidad de contar con fundamentos infalibles sobre los cuales construir la sociedad, la educación, las instituciones —a pesar de lo cual se mantiene la búsqueda constante por su institución (Laclau y Mouffe, 2004; Stavrakakis, 2008).

A manera de ejemplo, prácticamente todas las sociedades modernas pretenden moverse hacia la consolidación de sus respectivas democracias, pero las formaciones y los recursos que nos llevarían a tal escenario democrático resultan falibles, conllevan imprecisión y problemas del más diferente orden. Con todo y ello, las sociedades *requieren y aspiran* a construir y consolidar sus sistemas e instituciones democráticas a través de mejores leyes, de mejor educación, de mayor transparencia. La noción de *lo político* permite pensar en estos procesos de negociación de estructuras contingentes que sostienen el mundo que nos hacen estar en desacuerdo con la democracia "realmente existente", que nos lleva a cuestionarla, pero renunciar a construirla eventualmente.[7]

Ya en el marco de esta distinción, la política puede ser entendida como el ámbito del encuentro, la superposición, el ensamble de

[6] La contingencia ha sido teorizada en diferentes corrientes de pensamiento. Por ejemplo, en el psicoanálisis lacaniano aparece bajo la forma de lo real que cruza todo intento por suturar un espacio de representación y que difiere permanentemente la totalización de las identidades y las estructuras.

[7] A estas alturas debe quedar claro que la distinción entre lo político y la política comparten la preocupación de Schmitt (2006/1927) acerca de la necesidad de pensar la autonomía de lo político frente a la política como esfera, práctica y acción social

prácticas e instituciones que buscan el establecimiento de algún tipo de orden social. La política presupone la existencia de espacios y prácticas de poder y de lucha, pero no se limita al derecho de un agente. En términos prácticos, en la política se juegan racionalidad, intereses, estrategias; se muestra en diferentes lugares y escalas, y da cabida a una pluralidad de fuerzas que luchan por instituir lo social a través de mecanismos que se edifican sobre una base móvil.

En el ámbito de la política se despliegan relaciones de articulación y antagonismo, de equivalencia y de diferenciación que simplificación o, en su caso, complejizan de los espacios sociales y las identidades políticas. En la política se encuentran sistemas de valores, de razón, de subjetivación; aspiraciones y matrices culturales, múltiples y disímiles; hay fuerzas de *arriba*, de *abajo*, de *izquierda,* de *centro* y de *derecha*, con diferentes trayectorias. Es aquí en el campo de la política así entendida donde podríamos ubicar todos los intentos por definir el sentido del arreglo social.

Marcado lo que entendemos por lo político y la política, el último elemento de la distinción son las políticas, o las formas y prácticas con que se intenta organizar y gestionar las pretensiones de la política. Las políticas para efectos de esta exposición se distinguen por la especificidad de su objeto y por las formas de abordarlo. Como está más o menos documentado en gran parte de la bibliografía especializada, las políticas se desprenden de diferentes marcos que dan cuenta de formas específicas de entender la realidad; constituyen cursos de acción, estrategias puntuales de intervención sobre la realidad.

Probablemente el campo de conocimiento donde más atención se ha venido otorgando a las políticas como formas de intervención es el de *las políticas públicas* (Parsons, 2009), aunque otros ámbitos, como los estudios antropológicos, sociológicos y basados en las teorías de la gubernamentalidad han introducidos variables interesantes para su estudio (Bevir, 2010). Aun así, la especificidad del campo de las políticas está más o menos diseminada tanto en la academia como en el campo del ejercicio de gobierno.

La implicación directa de esta distinción precaria entre lo político, la política y las políticas es que lo político es constitutivo de la realidad social, pero no es de fácil localización pues lo político puede aparecer tanto en la política, como en las políticas, las cuales son entendibles siempre bajo la luz de formas particulares de la política. Desde una perspectiva no esencialista, el reconocimiento de lo político implica el análisis de la construcción de fronteras y sus permanentes desplazamientos a lo largo del campo social, entre otros procesos imposibles de detallar aquí (Buenfil, 2010; Stavrakakis, 2008).

Abordar las políticas educativas en clave de lo político

Es importante reconocer que la distinción presentada ya ha servido en diversos campos de conocimiento para integrar dispositivos de análisis para enfrentar el reto de repensar los procesos políticos, donde convergen estructuras, subjetividades, imaginarios y tradiciones (Strathausen, 2009). En la investigación de las políticas educativas, esta distinción puede permitir pensar la forma en que se diseñan y operan las políticas

más allá de su aspecto evidentemente institucional, de su empiricidad, racionalidad o instrumentalidad (Simons, Olssen, y Peters, 2009).

Los lentes de lo político en el estudio de las políticas permitirían pensar a éstas en términos de cursos de acción, pero también como aspiraciones, disputa de valores, de proyectos; como matrices para la inclusión y exclusión de actores y principios sociales. Puede servir para estudiar quién, cómo, qué y por qué algo o alguien se incluye o excluye del campo político educativo.

Desde el ángulo de lo político se podría avanzar nuevas explicaciones sobre cómo la política y las políticas construyen hasta cierto punto la realidad de su objeto, pero teniendo claro esa construcción nunca es solo una operación de contenido racional, pues implica la sobredeterminación de elementos de tipo cultural, social, ético. En un tono parecido, pensar en términos de lo político permite arrojar luz sobre cómo las políticas buscan producir sujetos, influir sus formaciones identitarias y los procesos de subjetivación; operación que no sólo resulta de un proceso calculado (Treviño y Romero, 2015).

En gran parte de la teoría política contemporánea los afectos son fundamentales para entender las dinámicas políticas y sociales generales y específicas; en una visión racional la política se estudia siguiendo las lógicas de diseño e instrumentación, pero la vida política y las políticas están llenas de afectos, inclinaciones, gestos que tienen poco lugar en los marcos analíticos predominantes. Desde un ángulo de lo político los afectos son estratégicos para dar cuenta de cómo las personas se posicionan frente a los objetos, para pensar en cómo los apropian o los retan.

Aunque hace mucho tiempo el conflicto, el disenso y la disputa se comenzó a entender como algo intrínseco a la vida política, todavía, cuando se trata de políticas éste se tiende a analizar como algo disruptivo o poco productivo. El pensamiento político contemporáneo ha avanzado en nuevas teorizaciones sobre el lugar del conflicto en la formación de estructuras sociales, culturales y por supuesto políticas.

Tanto el afecto como el disenso son claves para entender las formas de lo político. Por ejemplo, si los estudiantes y los profesores resistente a las políticas de reforma es posible que se deba a que están en desacuerdo con las decisiones técnicas, pero también es posible que se deba a se sienten vulnerados y hasta engañados, excluidos o puestos en riesgo. Este sentimiento puede llevarlos a preguntarse cómo y por qué alguien impone normas sobre ellos, cómo y por qué alguien pretende regularlos o normarlos sin necesariamente considerar su voz. Este elemental cuestionamiento puede leerse desde la perspectiva de lo político si se tiene en consideración que en este desacuerdo guarda un cuestionamiento sobre la distribución de las partes sociales, como diría Rancière (1996).

En el caso del conocimiento sobre la educación esto es fundamental pues hemos entrado en una época donde se esperaría que los actores sociales participen activamente en el campo de decisión social y política, lo que supone la diversificación de voces y posiciones. Pero de alguna manera la política y las políticas siguen marcadas por un verticalismo y centralismo dominante. En educación básica, por ejemplo, la participación en la toma de decisiones políticas de media y gran escala está cercada para muchos; mientras que la participación en contextos específicos

no es voluminosa y cuando ocurre para cuestionar las decisiones políticas, tiende a verse como algo problemático que en principio debería ser mantenido a raya.

Por su lado, en educación superior los estudios no tocan con mucha profundidad el tema de la participación política en las decisiones de política nacional o institucionales, el estatus del disenso y el conflicto en la definición de problemas o cursos de acción rara vez es analizado, pues generalmente, los trabajos se enfocan una parte del proceso de implementación, por ejemplo, al medir las reacciones de los sujetos frente a decisiones o resultados. Esto indica la necesidad de una nueva teorización del conflicto y la disputa política en educación.

Comentarios de cierre

En el ámbito de la filosofía y la teoría política contemporáneas, junto a sendos debates ontológicos y epistemológicos se han reactivado las discusiones acerca de lo político, la política y las políticas. Esto es comprensible pues en esos dominios, hay un repertorio teórico interesante —las lógicas de hegemonía, articulación o antagonismo; la biopolítica, las teorías de la excepcionalidad, la necropolítica— entre otros. En esta ponencia me ha interesado explorar panorámicamente las posibilidades de recuperar una parte de esto para enriquecer el estudio de las políticas educativas.

Hoy en día no se puede dejar de reconocer la creciente sofisticación del campo de conocimiento de las políticas en México, hay cada vez mayor producción y mejores estudios, aunque también se acusan ausencias

(RMIE, 2012). En el caso del abordaje del estudio de sobre lo político en el análisis de las políticas es de destacar el trabajo que realiza el Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación que desde hace casi 15 años desarrolla discusiones sobre esta temática y un número signifcativo de sus publicaciones aborda estos temas. Algo particularmente interesante de su trabajo es el énfasis ya señalado previamente: la educación ocurre dentro y fuera de la escuela, pero el estudio de las políticas poco aborda esto. Asimismo, la educación niega y a la vez afirma cierto tipo de identidades, por esta razón, las políticas deben verse también en esa clave pues de no hacerlo se obvia uno de los aspectos más interesantes del trabajo político en el campo de la educación (Treviño y Carbajal, 2015; Padierna y García, 2017).

En este sentido, coincido con el señalamiento de Boaventura De Sousa (2004), sobre que la tecnificación democrática y el ansia de que entregue resultados tangibles ha llevado a la tecnificación de la política en distintos ámbitos, con el riesgo de volverlo un instrumento de administración instrumental más que de construcción social. Al parecer la producción de conocimiento en materia de política y de políticas ha seguido esta línea.

La tendencia a la tecnificación política que privilegia acuerdos o la generación de conocimientos de tipo práctico en aras de resultados inmediatos implica el gesto de la des-democratización de la democracia, pues tiende a obviar o en su caso a desactivar la participación, y en no pocos casos, a poner en duda el disenso. En este sentido, considero pertinente ampliar la discusión sobre la importancia de la politicidad en campos tan

importantes, como la educación pues en ella se dirimen algunas de las decisiones más importantes de las sociedades contemporáneas.

Si la política y las políticas marcan escenario y estrategias de acción para orientar la vida social, en sociedades como la mexicana, donde la vida pública ha desarrollado cierto grado de politización, la forma en que se diseñan e implementan las políticas y los programas públicos debe beneficiarse de una discusión sobre lo político pues es muy probable que ayuda a entender también y de mejor manera el cómo y el porqué de ciertos posicionamientos de los actores frente a ellas.

REFERENCIAS

Bevir, M. (2010). Rethinking Governmentality: Towards genealogies of governance. *European Journal of Social Theory*, *13*(4), 423-441.

Buenfil Burgos R. N. (2010). *Dimensiones ético políticas en educación desde análisis político de discurso*, *Sinectica*, México: ITESO, No. 35, Julio-Diciembre de 2010, pp. 1-17.

Da Rocha, M. A. (2008). Políticas Públicas para la Educación Superior: la implementación de la evaluación en México, *Perfiles Educativos*, Número 122, Volumen 30 (2008), México, IISUE, pp. 7- 37.

De Garay S., A. y Sánchez M., R. (2005). La modificación en la política de admisión en la UAM y los cambios en las trayectorias escolares al primer año de estudios en la unidad Azcapotzalco, *Perfiles Educativos*, Número 135, Volumen 34 (2005), México, IISUE, pp. 78-99.

De Sousa Santos, B. (Ed.) (2004) *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.

Del Castillo, G. (2006). Una propuesta analítica para el estudio del cambio en las instituciones de educación superior, *Perfiles Educativos*, Número 111, Volumen 28 (2006), México, IISUE, pp. 37-70.

Fuentes, S. y Cruz, O. (Coords.) (2010) *Identidades y políticas educativas*. México: UPN.

Kent Serna, R. (Coordinador) (2009). *Las políticas de educación superior en México durante la modernización: un análisis regional.* México D.F.: ANUIES.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.

Laclau, E. y Mouffe, Ch. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. México: FCE.

Marchart, O. (2009). *El pensamiento político post-fundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. México: FCE.

Mouffe, C. (1993). *The Return of the Political.* London: Verso.

Murayama, C. (2009). *La economía política de la educación superior.* México, D.F.: ANUIES.

Padierna Jiménez, M. P y García Contreras, M. (2017) *Lo político en las subjetivaciones. Una década de investigaciones desde el Análisis Político de Discurso.* México: Plaza y Valdés.

Parsons, W. (2009). *Políticas públicas*. México: FLACSO.

Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Filosofía y política.* Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

RMIE. (2011). *Análisis de Política Educativa*. Volumen XVI, Número 50, JULIO-SEPTIEMBRE. México: Revista Mexicana de Investigación Educativa.

Ruiz Larraguivel, E. (2007). Sustentos de una política de reforma en la educación superior: El caso de las universidades tecnológicas, *Revista de la Educación Superior*, Número 144, Volumen XXXVI (4) (2008), México, ANUIES, pp. 111-118.

Schmitt, C. (2006/1927). *The Concept of the Political.* Chicago: The University of Chicago Press.

Simons, M., Olssen, M. y Peters, M. (Eds.) (2009). Re-Reading Education Policies. A Handbook Studying the Policy Agenda of the 21st Century. Rotterdam, The Netherlands, Sense Publishers.

Treviño Ronzón, Ernesto y Manuel Tolentino Rodarte (2017) "El lugar de lo político en el discurso de las políticas públicas" Andamios. Revista de Investigación Social. Volumen 14, número 35, septiembre-diciembre, 2017, pp. 99-121

Treviño Ronzón, Ernesto y José Carbajal Romero (2015) (coordinadores) Políticas de la Subjetividad e Investigación Educativa. México: PAPDI, BALAM,

Stavrakakis, Y. (2008). *Lacan y lo político*. Argentina: Prometeo.

Strathausen, C. (Ed.) (2009). *A Leftist Ontology: Beyond Relativism and Identity Politics*. Minneapolis: University of Minnesota.

CONFORMACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS[1]

Erick Hernández Ferrer

Introducción

El presente trabajo se inscribe en una línea de pensamiento que tiene como cometido reconocer —crítica y profundamente— los efectos que las políticas educativas producen en la constitución de identidades o, en sentido *heideggeriano*, el *ser* tanto de sujetos, como de objetos y prácticas dentro de los espacios institucionales a las cuales van dirigidas; por lo que se pone la atención en un plano que, de manera general, ha sido poco estudiado, el de las subjetividades,[2] siendo más

[1] El presente documento emerge de un trabajo que fue presentado como Ponencia en el VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales Las ciencias sociales y la agenda nacional organizado por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C, dentro del Eje Temático Teorías y metodologías de las ciencias sociales, en marzo de 2018.

[2] Al respecto, existe un claro predominio en los estudios y análisis realizados sobre el diseño, implementación y evaluación de política educativas (así como sobre cualquier política implementada bajo la denominación de pública) en la cual la visión de quienes han realizado

específico en lo anterior: se indaga en el tratamiento subjetivo que de éstas los actores —a quienes van dirigidas— hacen, y sus implicaciones en la conformación tanto de dinámicas cotidianas, como de las identidades.

De tal manera que desde esta línea de pensamiento se propone, siguiendo a Fuentes Amaya y Cruz Pineda (2010):

> ...alumbrar el espacio de opacidad que existe entre el diseño y la implementación de una política educativa; esto desde la óptica de los participantes. [Por lo que una] arista para el análisis de las políticas educativas y sus sujetos, es el de los procesos de identificación que se traman entre la prescripción y la puesta en práctica de una determinada disposición gubernamental en el terreno educativo (9-10).

Siendo así, lo que aquí se presenta gira en torno a una propuesta de análisis de política educativa, con la cual se pretende ampliar el discurso sobre los efectos que éstas tienen en los sujetos educativos, cuya importancia radica –creo– en el tipo de explicación con la que se permite dar a conocer cómo es que las instituciones –en este caso escolares– al implementar ciertas políticas intentan (y en muchos casos logran) regular las

dichos trabajos, parece que los sujetos están ausentes en tanto sujetos de la política, o bien, son pensados como seres totalmente racionales. En cambio, desde esta línea de pensamiento se propone que dichos sujetos educativos al encontrarse ya enmarcados por una forma particular de vida cotidiana, las construcciones simbólicas e imaginarias por las cuales se han venido constituyendo como tales, tienen gran influencia en la forma en que se relacionan con las disposiciones que de las políticas emergen (Fuentes Amaya, 2010).

acciones de los sujetos educativos, esto mediante el establecimiento un orden socio-simbólico en su interior, lo cual encubre –de alguna manera– esa relación a la cual se ven *sometidos*.

Es así como, bajo este planteamiento fue que se realizó el estudio sobre el modelo educativo de la Universidad Veracruzana (UV) denominado: Modelo Educativo Integral y Flexible (MEIF), el cual fue significado como una política educativa de tipo institucional. Indagación que puso de manifiesto que más allá de las distintas posturas que los actores institucionales han asumido (rechazo, aceptación y hasta de indiferencia) con su implementación, en realidad se ha logrado la regulación de sus acciones cotidianas. Pues con ello a devenido una reconfiguración simbólica de la identidades profesionales (y con ello una cierta desactivación política), lo cual, además, se abrió una nueva discusión sobre los efectos que el modelo ha tenido, esto más allá de sus implicaciones más directas que éste conllevó, como lo fue en el ámbito de las modificaciones curriculares, lo que según la propuesta se traduce en mejores condiciones para los estudiantes (al ser un modelo centrado en el estudiante) y de trabajo para el personal docente.

Lo anterior ha permitido colocar a la propuesta analítica como referente para otros análisis de otras políticas (y no solo educativas), pues su potencia teórica-conceptual así lo ha permitido, ya que la tesis central de la misma señala que una forma de indagación de las políticas está en discutir sus efectos sobre las identidades, ya que en la medida en que las políticas logren una reconfiguración identitaria, tanto del campo como de los sujetos, se está en posibilidad de señalar su logro ideológico (más adelante de profundizará en dicho planteamiento).

Elementos de la problematización

Para poder desvelar el anterior funcionamiento es que se retoma como *núcleo básico del análisis* la lectura que Žižek realiza de Lacan respecto al carácter vacío del sujeto, idea que nos posibilita conceptualizarlo como un sujeto que se encuentra siempre en falta o *barré*, es decir, que en él existe un vacío permanente que le impide constituirse como pleno, lo que a su vez posibilita el planteamiento de que siempre esté en búsqueda de nuevas *formulas identitarias* a fin de llegar dicha falta (lo cual se encuentra en el orden de lo imposible); la cuestión es que esta falta o vacío en el sujeto se puede crear señalando un estado de cosas que ya no funciona, de manera que podría leerse que las políticas actúan así, como un punto de *de-subjetivación*, para que —en un mismo movimiento— los actores se *re-subjetiven* a partir de lo señalado por la misma política.

De esta manera a las políticas (en este caso particular educativas) se les ha de conceptualizar como sistemas de significación, que involucran procesos de interpelación con los que se orientan las identidades al interior de los establecimientos escolares (la fijación apriorística de las posiciones de los sujetos dentro de la estructura educativa) para lograr el funcionamiento *ideal* de la institución, pero también en relación con la sociedad en general (Fuentes Amaya & Cruz Pineda, 2010).

Lo anterior resulta de suma importancia en la actualidad en donde se habla de sociedades industriales (y en algunos casos hasta postindustriales), en todo caso de estructuras más complejas, ya que las instituciones escolares son consideradas como el medio preponderante

para la transmisión de normas o reglas para el establecimiento de un cierto orden social; por lo que a éstas se les ha dotado de un poder simbólico para realizar lo que antes realizaba la familia, esto es: reproducir y transmitir la *cultura* a la siguiente generación (Oliver Vera, 2003; Dubet, 2007).

En este sentido considero que para el ámbito en particular de la UV (aunque no es exclusivo, pues también es aplicable para el campo del análisis de políticas en general) problematizar los procesos de constitución identitaria (docente, estudiante, directivo/administrativo o de la propia identidad institucional) resultó sumamente importante y relevante, esto por dos cuestiones íntimamente relacionadas, a saber:

- La primera de ellas se debe a que este tema, como tal, se encontraba aún sin abordarse dentro de esta institución en particular (aunque sí debo señalar la existencia de un gran número de análisis respecto al meif, los cuales sirvieron como insumos para el análisis aquí planteado); y
- La segunda cuestión (donde además ya se empieza a vislumbrar la mirada analítica como autor de este trabajo investigativo), debido a que con la irrupción del meif dentro del campo simbólico de la uv, las identidades profesionales, previamente construidas, sedimentadas y, por tanto, naturalizadas (una especie de deber ser), viven un momento de desestabilización, ya que sus marcos de significación se ven de alguna manera alterados.

Profundizando en esta segunda cuestión, se ha de plantear que con la irrupción o llegada de cada *nueva* política el campo al que vaya dirigido éste se reconfigura simbólicamente, buscando con ello un mejorar un estado de cosas; aunque en realidad con esto se encubre la regulación de las acciones cotidianas de los sujetos para, precisamente, volverlos sus actores (es decir: someterlos al *nuevo* orden simbólico).

Lo que está detrás de este planteamiento es *la extraña lógica* (a la cual nos adentramos para su explicación) de la nominación en la que *algo* aparece, emerge o irrumpe en el espacio socio-simbólico en el mismo momento en que se nombra, esto es: "donde el acto de postular algo instituye lo presupuesto, donde la apertura de un espacio abre también el marco previo a la apertura" (Antón Fernández, 2012: 85) y en el cual la construcción discursiva de su significado tiene un efecto retroactivo en el sujeto (Žižek, 2012a), lo que conlleva a implicaciones políticas en tanto que favorece ciertas prácticas y posiciones subjetivas en demérito de otras.

Es así que lo anterior, sin duda, nos coloca[3] en un terreno complicado, pero en el que considero que el enfoque que aquí propongo permitirá una profunda (aunque también resultará sugerente y hasta controversial) comprensión del fenómeno planteado: el del análisis de los efectos de las políticas en los sujetos, expresado de manera particular por la UV y *su* MEIF; pues —adelantándome un poco— en este enfoque se han de articular una

[3] Lo planteo así pues contemplo que no es solo a mí como autor del trabajo, sino también al lector de éste.

serie de categorías provistas, principalmente, por la teoría psicoanalítica, específicamente la lectura y recuperación que S. Žižek hace de Lacan, en diálogo con el desarrollo teórico de E. Laclau y su Teoría de la Hegemonía, y al cual he denominado como: *enfoque político-ideológico.*

Cabe señalar que si bien estos aspectos políticos e ideológicos en la realidad actúan de forma simultánea o paralela (pues cada uno de ellos siempre se encuentra en relación con el otro, *afectándose* y, en una especie de relación simbiótica, *alimentándose* mutuamente), por motivos de exposición aquí se han de plantear como ejes ordenadores de la discusión (Fuentes Amaya, 2007a, 2010, 2012).

Planteado así, y de manera general, ambos ejes en su conjunto me han permitido alumbrar el espacio identificacional al que los sujetos-actores se ven sometidos; pues con el eje de *lo político* se apunta, principalmente, al plano de la elaboración del citado modelo educativo, en el que —indudablemente— se relaciona con las lógicas de inclusión/exclusión, lo cual posibilita cierta *positivización* u objetivación de sus elementos en la realidad institucional; y por el lado de lo ideológico se busca enfatizar la producción de *pantallas* que los sujetos construyen para bordear el espacio de lo Real, es decir: ver y vivir la realidad como completa (sin antagonismos).

Es así que bajo este panorama se hace necesario un trabajo de indagación que explicite la estructuración de los campos institucionales (en este caso fue el de la UV) se concretiza a partir de lo que Laclau denomina como: *regularidad en la dispersión*; es decir, se requiere de la identificación de significantes que actúen como puntos nodales en la configuración del modelo, y que como significantes vacío y flotantes, aparezcan en las

argumentaciones de los distintos sujetos implicados, como huellas de la política en su identidad como sujetos-institucionales.

Elementos del enfoque propuesto

El *tejido conceptual* aquí propuesto se encuentra configurado a partir de tres referentes teóricos, a saber: uno psicoanalítico, uno político y un ángulo sociológico; ya que desde esta perspectiva el *proceso identificatorio* siempre se desarrolla entre *lo político* y *lo psíquico;* pues las *prácticas interpelatorias* son esencialmente una práctica política cuyo interés es la de ganar agentes para su participación activa (su articulación) dentro de cierta *discursividad* conformada (en este caso por el MEIF) y puesto que no existe "una necesidad que de forma apriorística y esencial determine ni la génesis ni los procesos resultantes de una identidad, pues su posibilidad de constitución se produce en el marco de luchas de poder" (Fuentes Amaya, 2007a); el funcionamiento psíquico también está implicado, pues la dimensión *psicoafectiva* de los sujetos igualmente atraviesa la resignificación de los mandatos emitidos (en este caso por la institución educativa a través de su política educativa), llevándolos a su aceptación (o no) a una *propuesta identitaria*, ya que ésta se presenta debido a que a los sujetos se les hace creer que así llenarán una falta, que se produce en el momento mismo que se enuncia la nueva *configuración identitaria.*[4]

[4] Es por esto que, para determinar la capacidad de interpelación que tiene una política educativa, se requiere ubicar las condiciones de producción y operación en un contexto

En este sentido, cada uno de estos referentes teóricos, que en su apropiación se ha siempre respetando las explicaciones de la realidad a los que como cuerpos teóricos han dirigido su mirada, se utiliza de la siguiente manera, a saber:

- Ángulo psicoanalítico (dimensión teórica), se destaca el proceso mediante el cual el sujeto construyen y vive su realidad, para ello se utiliza el enfoque elaborado por S. Zizek sobre la Teoría de la Ideología (1992, 1998, 2002, 2004, entre otros), de quien se recuperan los conceptos de Imaginario, Simbólico y Real (ISR), conceptos sin duda de corte psicoanalítico lacaniano, y cuyo funcionamiento se da en nivel individual y social (pues los individuos al estar sobredeterminados en el proceso identificatorio influyen una serie de factores que es necesario indagar); por lo que como emplazamiento analítico se recuperan los conceptos de identificación imaginaria y simbólica; operación ideológica y fantasmática; además de los ya expuesto como: sujeto deseante y sujeto en falta o barré.
- Ángulo político (dimensión conceptual), se explica, principalmente desde los trabajos desarrollados por E. Laclau (1987, 1993, 1997, 2004, entre otros), cómo es que los individuos son convocados o interpelados a convertirse en sujetos-actores de

histórico, pero también situar las condiciones particulares en las que se produce la identificación con los mandatos emitidos (Fuentes Amaya, 2007).

un discurso (a formar parte de cierta discursividad), lo cual, de entrada, nos habla de una identidad como "construcción política e históricamente situada" (Fuentes Amaya, 2001: 2); siendo así a los momentos de identificación se les ha de considerar como políticos, en tanto que significan la exclusión de ciertas posibilidades y la inclusión de otras (Fuentes Amaya, 2010), desde aquí destacan como emplazamientos analíticos los conceptos: polos de identificación, configuración identitaria; además de los ya expuestos como: sujeto de la decisión, hegemonía e interpelación.

- Por último, el tercer referente teórico del modelo (distinción analítica), corresponde a los trabajos que desde la Sociología de la Educación se han desarrollado respecto al estudio de grupos disciplinarios (su establecimiento y formas de trabajo que les dan una identidad), especialmente a los realizados por T. Becher (1987; 1992) y R. Grediaga (2000; 2007), esto permite conceptualizar analíticamente el espacio donde estos se desarrolla el fenómeno, pues es allí, en ese espacio social, en donde cobra relevancia y significado para los actores.[5]

A partir de este universo categorial se sostuvo, teóricamente, que el discurso del MEIF ha planteado un horizonte de plenitud educativa, donde se pone en *tensión* al sujeto-actor universitario, pues éste se

[5] De tal manera que para realizar esta distinción analítica se hace uso de la Teoría Sociológica, ya que ésta "permite conceptualizar el vínculo social que existe en las organizaciones

sitúa, al menos, entre dos polos de identificación: el del MEIF como identificación institucional y el de la disciplina profesional; esto bien se asume como una lucha entre una la identificación social-institucional y, la segunda como identificación particular-disciplinaria, ya sedimentada y por ello al inicio se ha planteado la idea de desestabilización.

Ahora bien, con el MEIF se *fisura* la identificación imaginaria de los sujetos-actores, esto en tanto que dicho modelo se encuentra alineado con la construcción de un Orden Simbólico, construido éste por las políticas internacionales, nacionales y estatales, lo que se entiende como contexto socio-educativo amenazado, y, por lo tanto, actúa como un horizonte de plenitud educativa (una forma de asumir el reto y ganarle a esa amenaza).

De esto último se desprende un mecanismo interno (psíquico) en la constitución del YO (profesional/disciplinar), un *autoengaño* que permite aceptar la pérdida del control total de sus prácticas a fin de acceder a las ganancias por alinearse al MEIF (se acepta como "verdad" ese contexto amenazado); esto, a su vez activa un mecanismo de *autodefensa* con respecto a la identidad profesional/disciplinar donde se protege o resguardan insumos simbólicos (expresándose en las prácticas sedimentadas, las cuales no necesariamente son manifestadas de

de educación superior como asociación y al de la disciplina y la búsqueda de nuevo conocimiento como comunidad" (Grediaga Kuri 2000: 172), y planteada desde la Teoría Práctica de P. Bourdieu (1970, 1979, 1994, 2001, 2002, entre otros) permite pensar conceptualmente al espacio social en el cual se desarrollan los procesos identificatorios como un "sistema de posiciones sociales que se definen las unas en relación con las otras" (Giménez 2005: 84) cuyo objetivo es el establecimiento del orden social.

forma consciente) para —de alguna manera— alimentar la identificación imaginaria (eso que creo debo o debiera ser), y con ello se posibilita la identificación simbólica con el MEIF, pero siempre incorporando esos *restos* sedimentados con los elementos nuevos propuestos por la política (lo que sin duda alguna nos plantea sincretismos en la identidad).

Por tanto, se plantea que el MEIF actúa —ya en el nivel simbólico (en las prácticas externas)—, dejando casi intacto el nivel imaginario (eso que creo que soy); es decir, la potencia articulatoria del MEIF está en que permite al sujeto-actor educativo que se exprese, que critique tanto como él quiera (que manifieste su inconformidad, si es que la hay) sobre el contenido de la propuesta objetiva-positiva de la política, pero siempre y cuando actúe conforme lo indicado.

Niveles de discusión y su acercamiento metodológico

Consciente que con el planteamiento anterior se han abierto distintos ángulos y niveles de inteligibilidad (todos ellos relacionados entre sí), es requisito aquí exponerlos y ordenarlos para su posterior acercamiento y discusión.

En un primer nivel discursivo se tiene a la propuesta educativa en sí (el MEIF), la cual por su posibilidad de equivalencia,[6] fue entendida como

[6] Equivalencia no implica identidad sino énfasis de un(os) rasgo(s) común o intercambiable(s) entre dos identidades diferentes (Buenfil Burgos, 2004).

política educativa conteniendo un determinado *modelo de identificación,* que unos aceptarán y otros no (aunque en ambos casos siempre de forma parcial); esto es, no se espera que de forma total y para siempre acepten o no, sino que de acuerdo a múltiples factores, algunos de sus elementos se signifiquen como no compatibles y otros sí, pero esto dependerá de cada grupo en cuestión pues en su finalidad de ganar la *adhesión* de individuos (es decir: que estos *ocupen* los lugares previamente decididos para ellos dentro la estructura universitaria) y así lograr un *buen* funcionamiento, vía la acción interpelación, requiere de la proyección de imágenes saturadas de sentido, en donde el conflicto y antagonismo se erradica (es borrado) para que los destinatarios se visualicen como seres plenos.

En un segundo nivel discursivo se encuentran los destinatarios de dichas políticas educativas, que según la fuerza de sus *acervos simbólico-imaginarios* —con los cuales estén previamente constituidos que configura su *ethos profesional*, la relación históricamente construida con la propia institución, y bajo las cuales están enmarcadas sus trayectorias académicas y personales y, por último, las propias prácticas *sedimentadas* (que de cierta forma es un deslizamiento de los dos anteriores) bajo las cuales se han venido desarrollando los profesionistas y por lo tanto, configurando su identidad y arraigo a cierta tradición disciplinaria—, hacen que en mayor o menor medida los mandatos institucionales vehiculizados por las políticas sean resignificados (de aquí la importancia del referente analítico).

Todo lo anterior implica hacer un *recorte* para conocer las condiciones particulares en que se producen las significaciones y cómo estas se

reflejan en los procesos de formación, lo que quiere decir que se plantea la realización de un trazo que va de lo general (la propuesta de identificación) hacia lo específico (las disciplinas profesionales), donde cobrará relevancia los esquemas de racionalidad que los sujetos portan; lo cual considero ha sido sumamente fructífero para comprender y explicitar los *procesos identificatorios*,[7] que en el caso particular de la UV y su propuesta educativa MEIF, ha sido un tema ampliamente recurrido,[8] aunque el interés respecto a su papel en los procesos de constitución de identidades ha sido poco o nulamente desarrollado.

Por tanto, es que aquí se propone realizar una lectura deconstructiva, la cual será a partir de los tres momentos o niveles constitutivos de la ideología que Žižek propone, a saber:

- el momento interpelatorio (nivel en sí): es un discurso que ofrece una pantalla para acceder a la realidad social, en este caso institucional, disciplinaria y subjetiva, haciéndola pensar como algo natural o inevitable; es, en último término, un discurso que funciona para las

[7] Al poner el foco de mi atención en esos procesos identificatorios, planteo que el MEIF, más allá de buscar un nuevo ordenamiento en el funcionamiento interno de la UV, busca una nueva configuración de sus agentes.

[8] Auando hago mención de que el MEIF ha sido ampliamente recurrido es no solo en el sentido de investigaciones formales (como tesis), sino también porque este ha propiciado un amplio debate, al menos al interior de la UV, y ha sido motivo de movilizaciones (paros, huelgas y distintas manifestaciones), pero también de foros para su discusión. (Nota del autor)

aspiraciones políticas de las clases dominantes, siempre con la intención de seguir dominando a la comunidad a la que se le dirige.

- el constreñimiento estructural-institucional (nivel para sí): es la forma en la que la ideología guía las prácticas institucionales, su eficacia se alcanza no en la creencia del ritual, sino en la realización de éste; a partir del ritual la ideología se materializa (Žižek, 2012b).
- el momento ideológico (nivel en sí/para sí): es cuando el sujeto no se da cuenta que está inmerso en un determinado universo ideológico, lo cual implica que la red tejida con la intención de interpelar al sujeto (la cual es compleja, y detrás de ella se esconde su manipulación) empieza a cobrar sentido; pues sin necesidad de que se crea en ella, los sujetos realizan sus prácticas, participan en sus rituales.

Siendo así, es que el proceder metodológico se encuentra guiado por estos tres momentos o niveles, explorando cómo es que se construye una ideología (sus rasgos descriptivos y agentes participantes), intentando desvelar el carácter *performativo* de dicha estructura ideológica, la cual ha permitido la identidad o condensación de la Universidad, como un campo socio-simbólico.

Por lo tanto, lo que hay que considerar es que el MEIF se use como concepto para explicar las acciones cotidianas y no que se aprendan el

significado tal cual, pues éste puede variar hasta el infinito. De ahí que se plantee que "la primera labor de análisis consiste, (...) en aislar en un campo ideológico determinado la lucha particular que al mismo tiempo determina el horizonte de su totalidad" (Žižek, 2012a: 127), es decir, se trata de explicitar cómo es que el significante MEIF ha englobado (en su uso) a todo el campo de la Universidad, aún con todas sus variaciones de significado posibles.

Tomando en cuenta esto, es que se realizó una lectura *deconstructiva* en la cual se puso el acento en la noción de identidad[9] (sea esta de un sujeto, un programa o una práctica), lo que exigió dar cuenta no sólo de las posiciones simbólicas del sujeto establecidas socialmente (ciudadano, educador, docente, padre de familia y más) desde las cuales significa su identidad (y que en este caso esa posición será la de un sujeto perteneciente a una disciplina profesional), sino además exige poner atención en los procesos singulares por los cuales estos sujetos, programas o prácticas se relacionan con cierto modelo de identificación,[10] aceptándolo o no.

Por lo tanto, es que se desde la articulación teórica arriba propuesta, se buscó dar cuenta, por un lado, de las relaciones entre la producción de

[9] Esta noción, al igual que Fuentes Amaya, en este trabajo se entenderá como un sistema de significación cuya estructuración contingente y abierta involucra "momentos de decisión", posibilitados por la incompletud de la estructura social (...). Es importante destacar que este "momento de decisión" del sujeto implica la construcción de imaginarios que proponen nuevas estructuraciones simbólicas (...) nuevas formas de plenitud... (Fuentes Amaya, 2003: 141)

[10] Un modelo de identificación representa una posibilidad de sutura identitaria, que en el ámbito que nos ocupa se equivaldría al de la política educativa de una institución educativa, en donde —a través de sus lineamientos— se proyecta una imagen —un imaginario u horizonte de plenitud— a quien decida formar parte de ella (Fuentes Amaya, 2001).

conocimientos, políticas educativas, formación de sujetos, construcción de identidades; por otro lado, revelar el modelo propuesto y los mecanismos por los cuales ha venido operando; y, por último, el proceso social e individual mediante el cual este modelo es significado, esto es: cómo se está resignificando el modelo.

Una empresa teórica de tan amplias dimensiones conlleva el desarrollo de un *constructo analítico* muy bien estructurado y fino para dar cuenta de un proceso tan complejo como lo es el *identificatorio* (aunque hay que señalar que es un proceso de largo desarrollo, y por lo tanto, se asume la responsabilidad de presentarlo lo más completo posible para nuestros fines); de tal manera que se echó mano —ya que así nos lo permite la propuesta del Análisis Político de Discurso (APD)— de la lógica tridimensional propuesta por Fuentes Amaya (2000, 2001, 2002, 2003, 2011, entre otros), la cual consiste en una articulación en relación a tres ejes de análisis: el sociológico, el político y el psicoanalítico, la cual considero que me permitirá la lectura deseada.

Aunque, en este préstamo se realizará una modificación al modelo propuesto por la Dra. Fuentes Amaya, con la intención de responder a la especificidad de la problematización de este trabajo, respetando la lógica analítica de la autora.

Así, toda vez que se ha presentado que el *proceso identificatorio* (Fuentes Amaya, 2003) es posible debido a que los individuos nos encontramos constituidos por una falta o escindidos en el orden simbólico, constantemente buscamos propuestas (modelos de identificación) para "llenar" dicha falta (sutura del orden simbólico), lo que a su vez posibilita (casi en paralelo) la

emergencia de un sujeto volitivo (pues es éste quien decide cual propuesta llena su falta); cabe señalar que este proceso identificatorio es interminable, en tanto que nunca se logra llenar o suturar el orden simbólico.

Por lo tanto, al conceptualizar al individuo en una búsqueda constante de identidad, el nivel para el análisis aquí propuesto demanda "la construcción de un andamiaje *conceptual intermedio* que opere como bisagra entre el nivel societal y el individual" (Fuentes Amaya, 2003: 47),[11] en tanto que la identificación no sucede de forma fortuita, sino más bien por acciones que suponen el ejercicio de poder, unas violentas y otras más veladas y sutiles, pero al final la intención es interpelar los imaginarios con la intención de que los individuos se constituyan en sujetos-actores de un discurso (eso que Laclau denomina: articulación).

Aunado a lo anterior, habría que agregar que se trata de prácticas socioculturales donde (consciente o inconscientemente) se reproducen relaciones de poder, que al encontrarse enmarcadas por una forma particular de vida cotidiana los actores de esta investigación (sujetos que pertenecen a disciplinas profesionales, incluidas en un programa educativo y, a su vez, dentro de una política educativa: MEIF), como cualquier actor en cualquiera de sus prácticas cotidianas, la mayoría de la veces "primero actúa y después reflexiona sobre su acción [sin que esto signifique que] algunas de sus prácticas tampoco está excluida la conciencia y el cálculo

[11] Respecto a las categorias intermedias se puede consultar en: Buenfil Burgos, R. N. (2009b). La categoría intermedia. En O. P. Cruz Pineda & L. Echavarría Canto, Investigación social. Herramientas teóricas y Análisis Político de Discurso. México, D.F., México, Casa Juan Pablos/PAPDI.

racional" (Gómez Lara, 2011: 47); por lo tanto, requiero, como investigador, el distanciamiento para observar, con una actitud reflexiva, al fenómeno estudiado, por lo que el *tejido conceptual* que propongo (y que más adelante se explicará a detalle cada uno de sus elementos y la relación entre ellos) es significativo en tanto que permitirá esa mirada analítica.

Entonces, este tejido conceptual se encuentra configurado para funcionar como herramienta ordenadora del análisis desde el *proceso identificatorio*, pues al darse éste en un juego político y psicológico de gran densidad (Fuentes Amaya & Cruz Pineda, 2010), temas como la identidad, subjetivación y política educativa son de mayor significación y complejidad que, por sus particularidades y nivel de representación en la realidad, requieren un minucioso análisis interpretativo, el cual contemple cómo se desarrolla la lucha por la hegemonía entre estos tres aspectos.[12]

Por lo tanto, esta articulación teórico-conceptual (punto nodal del trabajo) entre las tres posturas teóricas señaladas (la psicoanalítica, la política y la sociológica), en donde si bien cada una de ellas en la realidad actúan en un relación de interioridad, aquí se propone visualizarlas de manera (casi) independiente la una de las otras (a manera de una lente, en donde cada una de las teorías que integran el tejido conceptual son el aumento que permite captar la realidad observada), con la finalidad de

[12] Slavoj Žižek, como lo refiere Laclau en prefacio al libro El sublime objeto de la ideología, pertenece a la escuela lacaniana eslovena y cuya característica principal es, precisamente, el uso de las categorías de dicha corriente psicoanalítica en su dimensión teórica para una reflexión esencialmente filosófica y política.

explorar otra forma de aproximación y análisis de las políticas educativas, como en este caso al MEIF-UV.

Análisis de resultados: enfatizando lo político, desvelando lo ideológico

Se ha puesto la mirada en el MEIF de la UV debido a que es y ha sido una de las principales transformaciones planteadas por la institución; es más, en este significante se ha *condensado* el ideal institucional de transformación, pues en él se articularon tanto los aspectos académicos como administrativos que esta institución identificó para poder alcanzar dicho cometido transformador.

Siendo así, lo que aquí se ha presentado, el estudio del Modelo Educativo de la Universidad Veracruzana —que, como se ha explicado, fue significado como política educativa y, por tanto, como *modelo de identificación*— lo he conceptualizado como un fenómeno de índole *político-ideológica;* por lo cual abiertamente retomé el proyecto de filosofía política de Žižek,[13] respecto al rechazo "a la idea de que el mundo [desde la década de los noventa del siglo XX] vivía por primera vez en una época post-ideológica y post-política" (Antón Fernández, 2012: 159), y que de hecho es esta idea la forma ideológica por excelencia

[13] Slavoj Žižek, como lo refiere Laclau en prefacio al libro El sublime objeto de la ideología, pertenece a la escuela lacaniana eslovena y cuya característica principal es, precisamente, el uso de las categorías de dicha corriente psicoanalítica en su dimensión teórica para una reflexión esencialmente filosófica y política.

—característica del capitalismo tardío— y cuya efectividad es lograr un tipo de *desactivación política* del sujeto —individual y grupal— frente a los hechos sociales.

Varias han sido las cuestiones que me convocan al pensamiento de Žižek, pero dos son las determinantes de mi adhesión y recuperación de sus elaboraciones teóricas para mi trabajo de investigación.

La primera de ellas es la reactivación de la noción ideología como categoría analítica de los fenómenos contemporáneos, lo cual realiza a partir de una compleja articulación de distintas perspectivas teóricas, entre las que se destaca: el uso teórico de las categorías del psicoanálisis de corte lacaniano, la lectura de la estructuración del campo social a partir de la teoría marxista y un análisis de orientación hegeliano; lo que le ha permitido una profundización y crítica aguda de lo social (Laclau, 2012; Antón Fernández, 2012).

La segunda, es por la forma en como lleva su análisis del campo de lo ideológico hasta los detalles más específicos de la vida cotidiana, es decir, cómo es que *esa* forma ideológica ha llevado a la *despolitización* del sujeto, pues desde su perspectiva la *fuerza estructurante* de la ideología no se encuentra tanto en la creencia hacia ésta, sino en "aquello que la gente efectivamente hace y aquello que piensa que hace" (Žižek, 2012a: 58), por lo que *uno* —el sujeto— en teoría puede no estar de acuerdo con un mandato, pero en su práctica lo lleva a cabo.

En este sentido, Žižek encuentra que lo que llama *razón cínica*, que no es otra cosa que una separación irónica del sujeto —individual y colectivo— al llamado ideológico; esto es, ya no creen en el contenido concreto

de una propuesta ideológica, sino que su dominio radica en una promesa de ganancia, por lo que saben muy bien que detrás de todo edificio ideológico existe un interés particular, pero aun así (por dicha ganancia) hace como si no lo supiera, encuentra razones para hacerlo (Žižek, 2012a).

Por lo tanto, lo anterior resulta sumamente fructífero para el estudio del campo educativo y, específicamente, para el estudio de las políticas que enmarcan dicho campo; pues encuentro razones para plantear que éstas —las políticas— tienen un funcionamiento ideológico en la estructuración de un orden, en el que, si bien el sujeto puede no creer, sus prácticas lo contradicen, reproduciendo así las relaciones de poder.

Teniendo esto presente, sostengo que el fenómeno del MEIF (por su comportamiento desde su diseño-construcción hasta su implementación y operación) fue posible someterlo al método crítico de la ideología, el cual consiste en "pasar de las imágenes pseudoconcretas a los procesos abstractos que, en la práctica, estructuran nuestra experiencia vital" (Žižek, 2011a: 5), y en este sentido planteo que esta política fue una acción que se inscribe en esa esfera de *lo político,* cuya finalidad fue, precisamente, la legitimación de la reproducción de las relaciones de poder en su interior.

Con esto quiero decir que el MEIF implicó ser un asunto que también va más allá de lo meramente curricular, incluso de lo pedagógico, por lo que su construcción, que de primera impresión pudiera parecer que su intención fue solo la de constituir un *nuevo sujeto educativo* (principalmente estudiantes y docentes, aunque también implica a los administrativos y directivos), en realidad también está *ahí* "para repetir lo existente"

(Antón Fernández, 2012: 85): el control y sometimiento de dicho sujeto en el cam po educativo.[14]

Por lo tanto, no estoy planteando que se trate de una mera reproducción de poder, sino que es algo aún más complejo; lo que señalo es que se trató que *esa* legitimación, opera de manera *encubierta*, en la que se desplazó el antagonismo (entiéndase las relaciones de poder) hacia otro lugar para su condensación (que en este caso —como más adelante se verá— parece ser el contexto de cambio que la globalización supuso).

Pues las relaciones de poder que al interior de los campos sociales se presentan, son imposibles de erradicar (además de que simbólicamente la sostienen como institución educativa), son inherentes a cualquier organización social para el establecimiento de un orden, y por esto, imposibles de erradicar, por lo que no se debe pensar que es un asunto exclusivo de la UV.

El punto crucial de esto es que la UV con su política educativa, enmarcada por el denominado MEIF, ha logrado estructurar dicho campo social-institucional bajo el predominio de sus prácticas simbólicas, y con esto el establecimiento de una identidad social, lo cual ha involucrado una serie de complejas interpelaciones para su constitución como sujetos-actores institucionales, de manera que éstas son determinantes para que la política se materialice.

Así, profundizando en lo anterior, es que planteo que las interpelaciones devienen de una serie de pequeñas políticas o bien, de *políticas*

[14] Aunque también a este planteamiento, se le debe agregar que con el MEIF la institución condensó un ideal de transformación el cual implicaba no solo un cambio a nivel curricular, sino también modificaciones en los ámbitos administrativos y de legislación universitaria.

intermedias que acompañan al modelo en sí; siendo más preciso en esta idea, planteo que el MEIF *no viene solo,* sino que se hace acompañar de toda una serie de políticas —como pueden ser de apoyo o incentivos—, de manera que —desde mi perspectiva— son éstas las que determinan el carácter *perfomativo* del modelo propuesto, respecto a los sujetos a los que va dirigida.

Si bien con el anterior planteamiento pareciera que el análisis le otorga pocas ventajas al antagonismo, salvo la vaga sensación de ser subversivo (Antón Fernández, 2012), esto se debe a que efectivamente, con la postulación del MEIF en la UV se institucionaliza lo que considero es un nuevo Orden Simbólico, el cual está configurado por estas *políticas intermedias* (que se conceptualiza -a partir de éstas *políticas intermedias*- como el tejido de una retícula) y con esto el dominio sobre el sujeto al que va dirigido, que no en todos los casos se expresará en la creencia, pero sí sobre sus prácticas (lo que llamaré *eficiencia práctica*).

Por lo que dicho modelo educativo ha sido una especie de *estructura-estructurante,* debido a que a ésta le subyace una dimensión de control/sometimiento que es por lo que termina por estructurar/ordenar el campo social-institucional en cuestión;[15] siendo por este *suplemento obsceno* que la política se materializa, pero además por el que logra establecer

[15] Respecto a esto, aquí también es importante señalar que el MEIF, como política educativa, traza muy bien el horizonte educativo al cual llegar; de manera que —como se verá más adelante— éste se encuentra perfectamente alineado con las políticas educativas internacionales, específicamente las planteadas por la UNESCO, lo que la hace un discurso verosímil.

un vínculo de dependencia, por medio de la institucionalización de rituales, con la que se *regula* la participación del sujeto dentro de la vida social-institucional.[16]

Por lo tanto, asumo que el MEIF ha adquirido esa función ideológica, la cual según Žižek "no es tanto un sistema de creencias, un catálogo de contenidos positivos que reproducen erróneamente la realidad material, como aquello que *los sujetos efectivamente hacen* en relación a sus creencias y la creencia del Otro" (Antón Fernández, 2012: 159), por lo que su *efectividad política* se concretiza o se comprueba por la articulación de los sujetos que habitan a la universidad a dicha política, esto es, que se han constituido en sujetos-actores de dicha política, pues la única forma de romper con ese vínculo de dependencia sería la de no participar en ninguna de estas políticas intermedias, a riesgo de quedar al margen de toda participación dentro de la vida institucional.

El verdadero asunto al que me ha llevado esta elaboración teórica-conceptual (que bien puede leerse como el *momento interpelatorio*), es respecto a la pregunta ¿qué sucede después de esto?; pues —siguiendo a la intuición laclauniana— *sabemos* que la construcción del MEIF ha sido acción política cuya finalidad fue, precisamente, la de articular a los sujetos a sus mandatos, entendiendo por articulación como aquella práctica mediante la cual se

[16] Es en este sentido en el que se plantea que el MEIF no viene solo, sino que se acompaña de una serie de pequeñas políticas, como pueden ser: incentivos para los docentes y estudiantes, y que, para efectos de este trabajo analítico, la noción de prestigio académico (para lo primeros) y la de logro educativo (para los segundos) se vinculan con la categoría psicoanalítica de deseo; que aquí se significará como deseo de ser (docente, estudiante y así...).

establece una relación entre elementos dispersos (entiéndase aquí a las disciplinas y los sujetos que las integran) y mediante la cual se modifican sus identidades (Laclau & Mouffe, 1987).

Por lo que el MEIF debe ser visto como un discurso construido para lograr el *estallamiento* o *desarticulación* del orden simbólico-institucional previo, para que —en este mismo movimiento— se incorpore "un nuevo imaginario colectivo que reemplace el orden simbólico estallado" (Buenfil Burgos, 2004b: 269); es decir, fija –parcial y precariamente- el sentido y en este intento de fijación construir y organizar las relaciones sociales al interior de la UV.

Pero hay algo que *se le escapa* a este *momento interpelatorio* (con todo y su vínculo de dependencia y el efecto de constreñimiento), que tiene que ver con lo propuesto por Remedi Allione (2004), pues según este autor "una propuesta curricular frecuentemente se obtura en un quehacer institucional que las rebasa, mostrando que la fuerza de lo instituido (...) tiene efectos profundos y no necesariamente conscientes en las acciones que los sujetos realizan" (Remedi, 2004: 25); esto es, con todas aquellas *prácticas sedimentadas* al interior de cada uno de los cuerpos disciplinares que —en este caso— forman parte de la universidad,[17] por lo que es por éstas —las prácticas sedimentadas— que toda política (educativa, en este caso) encontrará su límite.

[17] Lo cual, como se verá más adelante, al vincularse con la categoría psicoanalítica de goce, este nunca es expulsado del todo sino que siempre retorna —es esa pulsión de muerte que le permite a los sujetos, en la repetición de sus actos, una especie de protección frente a los desconocido, a lo nuevo—, pues, siguiendo con la idea de que si las políticas (educativas) actúan como punto de des-subjetivación y re-subjetivación, esto último no es totalmente nuevo, sino que recurre o retoma elementos anteriores.

Siendo lo anterior lo que permite, tanto a los sujetos como a la propia institución, la construcción de una ilusión o fantasía para enmascarar o bordear esos *puntos ciegos* del sistema propuesto para visualizarlo como completo (lo paradójico de este asunto es que lo mismos puntos señalados por los antagonistas al sistema, pueden funcionar para aquellos que postulan su *completud,* incluso en estos últimos puede existir un enfrentamiento/conflicto por señalar quién de ellos "verdaderamente" lo ha logrado) o bien como un *verdadero* antagonista.

Aunque de igual forma *sabemos teóricamente* que este orden social-institucional no debe plantearse como totalmente pleno o saturado, sino, más bien, como sistema *no-completo,*[18] pero así también a las identidades que ahí se constituyen, que al estar siempre incompletas deben significarse como "identidades débiles o quasi-identidades que al ser expuestas a la contingencia[19] se reconfiguran" (Fuentes Amaya, 2007a: 18);[20] y es por esta falta, esta incongruencia en el Otro (Orden Simbólico),

[18] Lo que está detrás de esto es la intuición freudiana respecto al establecimiento de una cultura, y en la que indica que "la cultura, para establecerse a sí misma como 'normal' incluye una serie entera de cortes patológicos y distorsiones; en ella ese malestar es un recordatorio de nuestro estar siempre en casa ajena, lo que implica que no hay ninguna cultura normal" (Antón Fernández, 2012: 83-83).

[19] Por contingencia aquí se entiende, siguiendo a Fuentes Amaya, a "la emergencia no prevista de algún evento que modifica las posibilidades del curso de la historia" (2007a: 18).

[20] Como se puede observar aquí vuelve a aparecer como soporte teórico-conceptual la intuición lacaniana respecto a que el Orden Simbólico, esa "estructura simbólica en la que estamos inscritos, donde habitamos fracturados (...) [y en donde] las normas del Gran Otro (...) [que] estructuran todo el campo de vivencias del sujeto" (Antón Fernández, 2012: 90), según Žižek (2012 a) "está barré, tachado, por una imposibilidad fundamental, en torno a una falta [sin la cual la haría] una estructura cerrada" (2012: 168).

que permite la *desajenación* (o la no total enajenación) del sujeto respecto al significante que lo representa dentro la estructura simbólica (lo que propicia la aparición de antagonismos y así la reproducción de lo social).

De ahí que he considerado importante desvelar que ha existido una estructuración del campo universitario a partir de la articulación de los sujetos que integran a los grupos disciplinares que la conforman como institución educativa y que, en el mejor de los casos, la intentan llevar a cabo, esto según sus características; es decir, al modelo educativo propuesto (entiéndase: política educativa) lo llenarán de sentido desde sus elaboraciones simbólico-imaginarios o *ethos profesional* o bien desde las posiciones que ocupen dentro de la estructura universitaria, pero que en cualquier caso se ha logrado su articulación y con esto la estructuración del campo bajo el predominio de las prácticas simbólicas establecidas por el propio modelo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE CONSULTA

Antón Fernández, A. J. (2012). *Slavoj Žižek: una introducción.* Madrid, España: Sequitur.

Becher, T. (1992). Las disciplinas y la identidad de los académicos. *Universidad futura*, 4(10), 56-79.

Berger, P. & Luckman, T. (1977). *La construcción social de la realidad.* Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Buenfil Burgos, R. N. (1991). Análisis del Discurso y Educación. *Documento DIE 26*, 1-19.

Buenfil Burgos, R. N. (2002). Presentación. En R. N. Buenfil Burgos, *Configuraciones discursivas en el campo educativo* (pp. 9-16). México, D.F., México: Plaza y Valdés/SADE.

Buenfil Burgos, R. N. (2004a). Imágenes de una trayectoria. En R. N. Buenfil Burgos, *Debates políticos contemporáneos. En los límites de la modernidad* (pp. 11-30). México, D.F., México: Plaza y Valdés.

Buenfil Burgos, R. N. (2004b). *Argumentación y poder: la mística de la Revolución Mexicana rectificada.* México, D.F., México: Plaza y Valdés/PAPDI.

Buenfil Burgos, R. N. (2009). Democracia: territorios y ambigüedad. En R. Soriano Peña, & M. D. Ávalos Lozano, *Análisis Político de Discurso: dispositivos intelectuales en la investigación social* (pp. 41-56). México D.F., México: Casa Juan Pablos/PAPDI.

Buenfil Burgos, R. N. (2009a). Presentación. En R. Soriano Peña, & M. D. Ávalos Lozano, *Análisis Político de Discurso: dispositivos intelectuales en la investigación social* (pp. 11-26). México, D.F., México: Casa Juan Pablos/PAPDI.

Buenfil Burgos, R. N. (2009b). La categoría intermedia. En O. P. Cruz Pineda, & L. Echavarría Canto, *Investigación social. Herramientas teóricas y Análisis Político de Discurso* (pp. 29-40). México, D.F., México: Casa Juan Pablos/PAPDI.

Buenfil Burgos, R. N. (2009c). Análisis Político de Discurso e Historia de la Educación. En M. Pini, *Discurso y Educación. Herramientas para el análisis crítico* (pp. 77-122). Buenos Aires, Argentina: UNSAM EDITA.

Buenfil Burgos, R. N. (2010). Dimensiones ético-políticas en educación desde el Análisis Político de Discurso. *Revista Electrónica Sinéctica*, 1-17.

Buenfil Burgos, R. N. & Granja Castro, J. (2002). Lo político y lo social. Trayectorias analíticas paralelas. En R. N. Buenfil Burgos, *Configuraciones discursivas en el campo educativo* (pp. 17-108). México, D.F., México: Plaza y Valdés/SADE.

Buenfil Burgos, R. N. & Navarrete Cazales, Z. (2011). Aproximaciones político discursivas. A modo de introducción. En R. N. Buenfil Burgos, & Z. Navarrete Cazales, *Discursos educativos, identidades y formación profesional. Producciones desde al Análisis Político de Discurso* (pp. 11-34). México, D.F., México: Plaza y Valdés/PAPDI.

Dubet, F. (2007). *La experiencia sociológica.* Barcelona, España: Gedisa.

Echavarría Canto, L. (2012). La categoría sujeto en Laclau: estudio de caso en la maquila. En R. N. Buenfil Burgos, S. Fuentes Amaya & E. Teviño Ronzon, *Giros Teóricos II. Diálogos y debates en las Ciencias Sociales y Humanidades* (pp. 231-244). México, D.F., México: UNAM.

Echavarría Canto, L. & Cruz Pineda, O. P. (2008). Semblanza de un colectivo y su obra. En O. P. Cruz Pineda & L. Echavarría Canto, *Investigación Social. Herramientas teóricas y Análisis Político de Discurso* (pp. 11-28). México, D.F., México: Casa Juan Pablos/PAPDI.

Fuentes Amaya, S. (2001). La operación ideológica como constitutiva del proceso identificatorio: los educadores ambientales de la UPN Mexicali. En M. Gómez Sollano & B. Orozco Fuentes, *Pensar lo educativo: tejidos conceptuales* (pp. 89-100). México, D.F., México: Plaza y Valdés/SADE.

Fuentes Amaya, S. (2002). El sujeto de la educación, una identidad imposible. En M. M. Ruiz Muñoz, *Lo educativo: teorías, discursos y sujetos* (pp. 109-120). México, D.F., México: Plaza y Valdés/SADE.

Fuentes Amaya, S. (2003). Los educadores ambientales de la UPN-Mexicali. En J. Granja Castro, *Miradas a lo educativo: teorías, discursos y sujetos* (pp. 135-166). México, D.F., México: Plaza y Valdés/SADE.

Fuentes Amaya, S. (2007a). La política educativa en el plano de la formación de identidades profesionales: un enfoque político-psíquico. En S. Fuentes Amaya & A. Lozano Medina, *Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión* (pp. 15-46). México, D.F., México: UPN.

Fuentes Amaya, S. (2007b). Una articulación discursiva entre lo político y lo psíquico para leer el proceso identificatorio. En S. Fuentes Amaya, *Horizontes de intelección en la investigación educativa: discursos, identidades y sujetos* (pp. 199-222). México, D.F., México: Casa Juan Pablos/SADE.

Fuentes Amaya, S. (2008). *Sujetos de la educación: identidad, ideología y medio ambiente.* México, D.F., México: UPN.

Fuentes Amaya, S. (2010). Estudio introductorio. Hacia una analítica de la política educativa. En S. Fuentes Amaya, & O. P. Cruz Pineda, *Identidades y políticas educativas* (pp. 13-38). México, D.F., México: UPN.

Fuentes Amaya, *S.* (2012). La construcción del objeto de estudio. Entre la demanda institucional y el oficio de investigar. En M. A. Jiménez, *Investigación Educativa. Huellas metodológicas* (pp. 219-238). México, D.F., México: Juan Pablos/SADE.

Fuentes Amaya, S. & Cruz Pineda, O. P. (2010). Presentación. En S. Fuentes Amaya & O. P. Cruz Pineda, *Identidades y políticas educativas* (pp. 13-38). México, D.F., México: UPN.

Giménez, G. (2005). Introducción a la sociología de Bourdieu. En I. Jiménez, *Ensayos sobre Bourdieu y su obra* (pp. 79-90). México, D.F., México: Plaza y Valdés.

Granja Castro, J. (2003). Introducción. En J. Granja Castro, *Miradas a lo educativo. Exploraciones en los límites* (pp. 9-16). México, D.F., México: Plaza y Valdés.

Grediaga Kuri, R. (2000). *Profesión académica, disciplinas y organizaciones. Procesos de socialización académica y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos.* México, D.F., México: ANUIES.

Gómez Lara, H. (2011). *Indígenas, mexicanos y rebeldes. Procesos educativos y resignificación de identidades en Los Altos de Chiapas.* México, D.F., México: Juan Pablos Editor/Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

Howarth, D. (1997). Teoría del Discurso. En D. Marsh, & G. Stoker, *Teoría y Métodos de las Ciencias Políticas* (pp. 125-142). Madrid, España: Alianza.

Jiménez García, M. A. (2000). La escuela como dispositivo de poder. En A. de Alba, *El fantasma de la teoría* (pp. 89-98). México, D.F., México: Plaza y Valdés/SADE.

Laclau, E. (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo.* Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

Laclau, E. (2004). Discurso. *Revista Estudios, Filosofía, Letras*, (68), 7-18.

Laclau, E. (2011). *Debates y combates. Por un nuevo horizonte de la política.* Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Laclau, E. (2012). Prefacio. En S. Žižek, *El sublime objeto de la ideología* (pp. 11-19). México, D.F., México: Siglo XXI.

Laclau, E. & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y Estrategia Socialista: hacia una Radicalización de la Democracia.* Madrid, España: Siglo XXI.

Mouffe, C. (2012). *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea.* Barcelona, España: Gedisa.

Remedi Allione, E. (2004). La institución, un entrecruzamiento de textos. En E. Remedi Allione, *Instituciones educativas. Sujetos, historia e identidades* (pp. 25-55). México, D.F., México: Plaza y Valdés.

Rojas Moreno, I. (2012a). Discursos educativos, identidades y formación profesional. Producciones desde el Análisis Político de Discurso. *Revista de la Educación Superior* (161), 151-160.

Rojas Moreno, I. (2002b). Análisis conceptual de la producción discursiva en el campo pedagógico. En R. N. Buenfil Burgos, *Configuraciones discursivas en el campo educativo* (pp. 217-234). México D.F., México: Plaza y Valdés/SADE.

Soage, A. (2006). La teoría del discurso de la Escuela de Essex en su contexto teórico. *CÍRCULO de lingüística aplicada a la comunicación (clap)*, (25), 45-61.

Torfing, J. (1998). Un repaso al Análisis del Discurso. En R. N. Buenfil Burgos, E. Laclau, C. Mouffe, J. Torfing & S. Žižek, *Debates Políticos Contemporáneos* (pp. 31-51). México, D.F., México: Plaza y Valdés.

UNESCO **(2010).** La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. *Conferencia Mundial sobre Educación Superior 2009* (pp. 1-17). París: UNESCO.

Wittgenstein, L. (2003). *Investigaciones Filosóficas.* México, D.F., México: IIF/UNAM.

Žižek, S. (2002). *Bienvenidos al desierto de lo real.* Madrid, España: Akal.

Žižek, S. (2003). *Ideología. Un mapa de la cuestión.* Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Žižek, S. (2011a). *El acoso de las fantasías.* Madrid, España: Akal.

Žižek, S. (2011b). *Visión de paralaje.* México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Žižek, S. (2012a). *El sublime objeto de la ideología.* México, D.F., México: Siglo XXI.

Žižek, S. (2012b). *En defensa de la intolerancia.* Madrid, España: Sequitur.

Žižek, S. (2013). *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales.* Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Žižek, S. (2014). *Acontecimiento.* Madrid, España: Sexto Piso.

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS Y REFORMAS EDUCATIVAS

COMPLEXIÓN ESCOLARIZADA DEL DISCURSO INTERCULTURAL EN LOS PLANES DE ESTUDIO DE LA RECIENTE DÉCADA

Sergio Gerardo Malaga Villegas

Introducción

La Educación Intercultural no puede entenderse sino como un campo de batalla. Su actual configuración responde a lógicas múltiples que han robustecido los distintos emplazamientos (documental, testimonial, prescriptivo, escolarizado, etc.) de su discursividad (Foucault, 1968).

Hoy en día este campo de batalla está nutrido por distintas vertientes de estudio, las cuales intentan hegemonizar la producción de conocimiento. De acuerdo con el reciente estado de conocimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), las tres vertientes representativas que se pueden ubicar en América Latina y en México son: a) indigenista, destinada a comprender o recuperar las prácticas sociales, culturales o escolares específicas de distintas regiones indígenas; b) pluralista, dedicada al estudio de las condiciones políticas, organizativas y culturales de las regiones afrodescendientes, migrantes o de la

diversidad, incluida aquélla en la que no se asume la presencia de indígenas; c) teoricista, encaminada a conceptualizar o reflexionar teóricamente las distintas prácticas (hegemónicas o contra hegemónicas) desde las cuales las instituciones educativas o algunos sectores poblaciones se subjetivan y producen realidad (Bertely, Dietz y Díaz, 2013).

En un trabajo previo se analizó la complexión del discurso intercultural en tres planes de estudio, publicados en la primera década del siglo XXI –preescolar 2004, secundaria 2006 y primaria 2009– (Malaga, 2018a). En aras de continuar abonando a la comprensión de esta complexión escolarizada, el presente capítulo continúa con el análisis de esta complexión, en esta ocasión, en los dos planes de estudio publicados en lo que va de la segunda década del siglo xxi. Se trata del plan de estudios 2011, el cual se generó a partir de la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB), y del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (MEPEO) 2017, el cual se gestó a partir de la Reforma educativa 2013 y cuya aplicación inició en el ciclo escolar 2018-2019.

El argumento que aquí se sostiene es que la pedagogización de la diversidad cultural, y propiamente de la educación intercultural que realiza la Secretaría de Educación Pública (SEP), continúa sesgada y reducida. Es sesgada porque, aunque reconoce otros sectores de atención de la diversidad (discapacidades, migrantes, jornaleros, etc.) continúa privilegiando la atención, valoración y el reconocimiento de las regiones indígenas. Asimismo, es reducida debido a que invisibiliza gran parte de la producción que se ha realizado en el campo de conocimiento de la educación intercultural (programas educativos contra hegemónicos, la

emergencia de la comunalidad, la cientificidad frente a la difusión de los saberes ancestrales, etc.).

De acuerdo con el argumento anterior, se reconoce que la complexión escolarizada de ambos planes de estudio es traumática estabilizadora, pues como se verá a lo largo del documento, la complexión escolarizada en estos dos planes de estudio comienza a abandonar la carga indígena y propone desplazarse hacia la inclusión educativa de los distintos sectores poblaciones (no necesariamente indígenas) (Mendoza, 2017). Es decir, no sólo se trata de resarcir el daño histórico a las regiones indígenas, sino que, además, se espera que este proceso de atención sea generalizado a través de la inclusión educativa.

Los apartados que estructuran este artículo son tres. Primero, se realiza un breve repaso por los enfoques de la Educación Intercultural en México. Segundo, se muestra el resultado del análisis de esa complexión escolarizada, es decir, los significantes, las significaciones y las condiciones de producción que se aglutinan en los dos planes de estudio arriba señalados; y tercero, se exponen algunos argumentos de cierre.

Breve repaso por los enfoques de la educación intercultural mexicana

Según algunos registros históricos, la Educación intercultural en México ha transitado por tres enfoques. En la tabla 1 se presenta un mapeo de estos enfoques: periodo, enfoque, institución auspiciante, sectores de atención y eje pedagógico. De acuerdo con la tabla 1, existe un doble giro nominal, por un lado, del primer al segundo enfoque (de bilingüe a

intercultural) y por el otro lado, del segundo al tercer enfoque (lo bilingüe fue suplido por el "para todos").

Tabla 1
Enfoques de la Educación intercultural en México

PERIODO	1963-1989	1989-2009	2001-2017
Enfoque	Educación Indígena Bilingüe Bicultural (EIBB)	Educación Intercultural y Bilingüe (EIB)	Educación Intercultural para Todos (EIT)
Institución auspiciante	Instituto Nacional Indigenista (ini)	Dirección General de Educación Indígena (DGEI)	Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB)
Sectores de atención	Indígenas	Indígenas Jornaleros Migrantes	Indígenas Jornaleros Migrantes Personas con discapacidad, etc.
Eje pedagógico	Alfabetización	Castellanización	Aprecio y reconocimiento de la diversidad

Fuente: elaboración propia.

El recuento de estos enfoques puede resumirse de la siguiente manera. En la postrevolución, durante la segunda mitad del siglo xx entre 1963 y 1964, el INI puso en marcha el Programa de Educación Indígena Bilingüe

Bicultural (PEIBB). Este programa marcó la institucionalización del primer enfoque de la Educación Intercultural, su eje pedagógico fue la alfabetización. Sus principales objetivos fueron: 1) convocar a indígenas que, además de hablar su propia lengua, mostraran dominio del castellano; 2) formar promotores culturales bilingües, para que iniciaran el proceso masificado de castellanización en las distintas poblaciones rurales e indígenas del país; 3) crear el Sistema Nacional de Promotores Culturales y Profesores Bilingües, que brindara capacitación permanente para la enseñanza en las aulas; finalmente, 4) promover la alfabetización de los pueblos indígenas conforme a los requerimientos de la escuela primaria de ese entonces, es decir, ofreciendo un servicio educativo en lengua materna (de primer a tercer grado) y en castellano el resto de este tipo educativo (de cuarto a sexto grado) (Rebolledo, 1994).

Respecto de lo anterior, el primer enfoque de la educación intercultural se caracterizó por "mexicanizar a los indios a través de la lengua nacional [...] la cual [*sic*] buscaba la asimilación de los indígenas por lo que sus culturas eran catalogadas como atrasadas" (Martínez, 2011: 1).

Por su parte, con la creación de la DGEI en 1975, la SEP desarrolló una serie de métodos y contenidos educativos destinados a la población indígena. Su objetivo fue el de ofrecer el servicio de primaria bilingüe completa, a través de la castellanización (Nahmad, 1980). En la última década del pasado siglo, la DGEI implementó el PEIB. No obstante, fue hasta 1999 cuando la SEP publicó los lineamientos generales para la Educación Intercultural y Bilingüe de las niñas y los niños indígenas.

Con estos lineamientos se dio inicio el segundo enfoque de la Educación Intercultural. Su propósito fue el de revitalizar las lenguas indígenas y sus espacios sociales de circulación (Bello, 2009). Este nuevo programa promovió la educación en el respeto, la aceptación, la valoración y la inclusión de la diversidad cultural e indígena del País.

Para referirse al tercer enfoque de la Educación Intercultural, primero se alude a una recomendación internacional, y luego se presenta la manera en que el Estado mexicano se agencia dicha recomendación.

Recomendación internacional. En el Foro Mundial sobre la Educación para Todos, realizado en Dakar Senegal en el 2000, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) ratificó a la Educación Básica como un derecho humano, lo cual dio continuidad a lo enunciado en Jomtiem, en 1990. En tal caso, la Educación Básica para Todos se asumió como un compromiso que intentaba "asegurar el acceso y la permanencia; la calidad de los aprendizajes y la plena participación e integración, de todos los niños, niñas y adolescentes, especialmente indígenas, con discapacidad, de la calle, trabajadores, personas viviendo con VIH/SIDA, y otros" (UNESCO, 2000: 39).

En consecuencia, este organismo urgió la formulación de políticas educativas a los países miembros. Para el caso del bloque americano, se esperaba que estas políticas promovieran y fortalecieran "la educación intercultural y bilingüe en sociedades multiétnicas, plurilingües y multiculturales" (UNESCO, 2000: 30).

Agencia y resignificación. En función de las recomendaciones de la UNESCO, el Gobierno mexicano en turno (2001-2006), a través de la SEP, diseñó una serie de políticas y objetivos educativos nacionales. Éstos se encuentran plasmados en los programas sectoriales de educación. Con sus adecuaciones respectivas, algunas políticas de educación intercultural se mantuvieron vigentes en los dos periodos gubernamentales posteriores (2007-2012 y 2013-2018). Dicho panorama de políticas se expone en la tabla 2.

Tabla 2

Políticas y objetivos para la Educación Intercultural del siglo XXI en Básica

Políticas del Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006	Objetivos del Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012	Objetivos del Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018
Política de articulación de la Educación Básica	Objetivo 1. Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional	Objetivo 1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población
Política de expansión de la cobertura educativa y diversificación de la oferta Política de compensación educativa	Objetivo 2. Ampliar las oportunidades educativas para reducir las desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad	Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa

Política de Educación Intercultural para Todos	Objetivo 4. Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural	

Fuente: elaboración propia a partir de SEP (2001a, 2007 y 2013).

Conviene señalar que, si bien las políticas de educación intercultural se diseñaron para educación básica, educación media superior y educación superior, para efectos de este capítulo en la tabla 2 se destaca lo referido únicamente a básica. Esto no tiene la pretensión de omitir las políticas educativas destinadas al resto de los niveles educativos que, dicho sea de paso, mantienen una configuración epistemológica similar entre sí.

Dicho lo anterior, es posible notar que durante el primer sexenio se impulsó una "revisión y adecuación curricular de materiales educativos, así como de prácticas educativas en el aula y en la escuela, que dieran [*sic*] continuidad pedagógica y de contenidos a la educación básica, desde el nivel preescolar hasta la enseñanza secundaria" (SEP, 2001a: 137). Lo anterior desembocó en el Plan de Educación Preescolar 2004 y el de Educación Secundaria 2006.

En el sexenio siguiente, de acuerdo con el objetivo 1 del Plan Sectorial de Educación (2007-2012), se señaló la necesidad de "realizar una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias, que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI" (SEP, 2007: 23); esto trajo como consecuencia dos renovaciones curriculares, el Plan de estudios de Educación Primaria 2009 y la rieb 2011. Finalmente, durante el actual periodo sexenal (2012-2018), el objetivo 1 del pse fue "garantizar la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como los materiales educativos" (SEP, 2013: 45) vigentes. Esto resultó en la publicación del MEPEO 2017 y, actualmente, en su aplicación.

Bajo este contexto (internacional y nacional) es posible dar cuenta de la configuración del enfoque de "educación para todos" en la Educación Intercultural. A título personal este tipo de educación es concebida como un continuo, transversal al Sistema Educativo Nacional en sus distintos niveles (básico, medio superior y superior) y modalidades educativas.

De acuerdo con la normatividad, el principal objetivo de la EIT fue el "desarrollo de enfoques pedagógicos para el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, en las escuelas de educación básica" (SEP, 2001b: 136). Este enfoque se institucionalizó con la creación de la CGEIB, el 22 de enero de 2001. La atribución principal de esta dependencia fue la de "promover y evaluar la política intercultural bilingüe en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional" (SEP, 2001b: 58).

Desde sus inicios, la CGEIB ha promovido el desarrollo de modelos curriculares para la diversidad; la formación del personal docente, técnico y directivo de básica y media superior; la traducción de materiales en castellano a lenguas indígenas, y viceversa; la producción regional de materiales en lenguas indígenas y su difusión; la realización de investigaciones educativas, así como la evaluación y certificación de estudios en materia de educación intercultural y bilingüe (SEP, 2001b; Salmerón 2010).

Hasta aquí se ha aludido a los tres enfoques de la Educación Intercultural –EIBB, EIB y EIT–. En este capítulo resulta relevante señalar que, a partir del año 2000, tanto el enfoque de la EIB como el de la EIT se desarrollaron en paralelo. De acuerdo con algunos posicionamientos, el enfoque de la EIT tenía como énfasis la transversalidad y el constructivismo pedagógico; su finalidad fue alejarse ostensiblemente de la atención preferencial a los pueblos indígenas de México (Dietz y Mateos, 2011). Sin embargo, a consideración personal y de acuerdo con la evidencia institucional, en los últimos años pareciera que la CGEIB y la DGEI se encuentran enfrascadas en un juego sintomático restituyente, en el que han duplicado actividades ligadas a la promoción de programas para desprotegidos (migrantes, jornaleros y, principalmente, indígenas), la traducción de materiales educativos (del castellano a algún idiomas indígenas), la generación de modelos curriculares para este tipo de poblaciones, la formación y la actualización de profesores indígenas, etc.

El breve repaso por los enfoques de la Educación Intercultural permite afirmar que ésta se constituye por la huella de lo indígena, "distinguida por Levinas del efecto, de la pista o del signo que no se

relacionan con el otro como invisible absoluto" (Derrida, 1989: 138). Según esto, la huella conduce a una cierta rehabilitación de la escritura; es un momento de convergencia más no de influencia, es decir, la huella retiene, guarda la palabra, la obra; indica una proximidad con el otro; los mundos otros. Dicho de manera distinta, es lo que permite comprender la elaboración histórica de la educación intercultural, de sus condiciones de posibilidad y su prospectiva.

Esta huella puede comprenderse a través de los siguientes ejemplos. En el objetivo 2 del PSE, correspondiente al segundo periodo sexenal, se planteó la necesidad de "fortalecer los programas e iniciativas diversas dirigidas a la atención de niños y jóvenes indígenas, la actualización y formación de docentes hablantes de lengua indígena, y la formación de los docentes en las escuelas multigrado" (SEP, 2007: 12). Por su parte, en el objetivo 4 del mismo PSE, quedó señalada la importancia de que la formación ciudadana se complementara con temas emergentes como lo son "derechos humanos, medio ambiente, interculturalidad, equidad de género, ciudadano individual y colectivo de la salud y la seguridad, aprecio y desarrollo del patrimonio cultural y natural, la rendición de cuentas" (SEP, 2007: 43). Finalmente, respecto del periodo sexenal actual, en la estrategia 3.4 del pse 2013-2018, la SEP indicó la pertinencia de "impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias" (SEP, 2013: 56).

En conjunto estas políticas remarcaron la huella indígena, y a su vez, confirmaron la existencia de un paisaje temático, el cual actúa

a manera de implosión discursiva, es decir, "pone de manifiesto [...] (adjetivaciones, asignaturas fértiles, nominaciones, etc.) [...] e intenta conocer las proposiciones que dan sentido y configuran a un significante" (Malaga, 2018b: 68). En tal caso este paisaje temático fue estabilizador en el entendido de que de manera gradual va incluyendo a otras diversidades en el discurso prescriptivo, pero no desprotege a lo indígena, ni pretende hacerlo, como puede notarse en las citas anteriores –niños y jóvenes indígenas, hablantes de lengua, poblaciones que hablen lenguas originarias, en todos los niveles educativos, docentes–.

De acuerdo con lo anterior, lo indígena se significó como un sector prioritario para el Estado mexicano. Esta huella resultó un espacio de subjetivación en donde se inscribió la compensación, la equidad y la justicia social. En estas condiciones, la huella (Derrideana) de lo indígena puede comprenderse como una cadena equivalencial; la cual:

> sólo es válida para determinadas posiciones en el interior de un contexto estructural dado [...] esto significa que la identidad del objeto en la relación de equivalencia está escindida: por un lado, conserva su propio sentido literal; por el otro simboliza la posición contextual respecto a la cual es un elemento sustituible (Laclau y Mouffe, 1987: 109 y 110).

En este sentido, y de acuerdo con los ejemplos mostrados arriba, la cadena de equivalencia que valida lo indígena se expresa a partir de las nociones: hablantes, lengua indígena, patrimonio cultural, poblaciones

y lenguas originarias. Esto resulta de interés porque, inicialmente, la creación de la CGEIB permitió la institucionalización de la Educación Intercultural con un enfoque "para todos". No obstante, muchas de las acciones y los programas que dicha institución ha desarrollado, se enfocaron a la atención de lo indígena. A juicio personal la EIT debe permitir la atención de las múltiples posibilidades culturales (fenotípicas o genotípicas) en espacios educativos (escolares y no escolares), y no sólo en o para contextos indígenas.

Complexión escolarizada en los planes de estudio recientes

Ubicadas las coordenadas de los enfoques y las políticas educativas de educación intercultural, en este apartado se presenta el resultado del análisis de la complexión escolarizada del discurso intercultural; específicamente, la condensada en los planes de estudio de Educación Básica renovados en la segunda década de este siglo.

Como se ha expresado en trabajos previos, la complexión es una "metáfora antropométrica [...] un campo de fuerzas que explica las condiciones de articulación (significantes y significaciones, producciones de sentido, etc.) y de operación del discurso intercultural. Esta relación es contingente, no teleológica [...] no tiene pretensión universalista alguna" (Malaga, 2018a: 184). En este marco epistemológico, en la tabla 3 se muestra el resultado de la complexión escolarizada del discurso intercultural para educación básica.

Tabla 3
Complexión escolarizada del discurso intercultural en Planes renovados de básica

Plan de estudios	Tipos de significantes			Articulador común
	Asociados con la Educación	Con sufijos "idad/ismo"	Adjetivantes	
Preescolar 2004	Educación Bilingüe e Intercultural	Diálogo intercultural	---	Diversidad social, étnica, cultural y lingüística.
Secundaria 2006	Educación Intercultural para Todos	Interculturalidad	Conciencia Intercultural	
Primaria 2009	Atención Educativa Intercultural y Bilingüe	Interculturalidad	Realidad Intercultural	
Plan de estudios 2011	Educación Intercultural y Bilingüe	Interculturalidad	Nación Multicultural Relaciones Interculturales Contexto Intercultural Bilingüe o Trilingüe Modelo Intercultural	
MEPEO 2017	Educación Intercultural y Bilingüe	Interculturalidad Multiculturalidad	Grupos multiculturales	

Fuente: Elaboración propia a partir de Malaga (2018a: 185).

Como se señaló en la introducción, y para efectos del análisis que se presenta en este capítulo, la prioridad se encuentra en el Plan de estudios 2011 para educación básica y en el MEPEO 2017.

Plan de estudios 2011 ¿hacia un modelo intercultural?

La rieb devino el Plan de estudios de Educación Básica 2011, el cual se publicó durante el segundo periodo sexenal. Este Plan 2011 está organizado en dos secciones. Law primera, "Reforma Integral de la Educación Básica" y, la segunda, "Características del Plan de estudios 2011". Esta última se integró por nueve subapartados: a) Principios pedagógicos que sustentan el Plan de estudios; b) Competencias para la vida; c) Perfil de egreso de la Educación Básica; d) Mapa curricular de la Educación Básica; e) Diversificación y contextualización curricular: marcos curriculares para la educación indígena; f) Parámetros curriculares para la educación indígena; g) Gestión para el desarrollo de Habilidades Digitales; h) La gestión educativa y de los aprendizajes; i) Estándares curriculares y aprendizajes esperados.

En el plan 2011 se señaló que "la RIEB culmina un ciclo de reformas curriculares en cada uno de los tres niveles que integran la Educación Básica [...] y consolida este proceso, aportando una propuesta formativa pertinente, significativa, congruente, orientada al desarrollo de competencias" (SEP, 2011: 8-9). En función de lo anterior se reconocen dos planteamientos. Primero, conforme lo explicado en el primer apartado de este capítulo, la rieb 2011 es un ejemplo claro de la manera en que

las recomendaciones internacionales de la UNESCO (2000) resultaron en acciones, estrategias, programas y renovaciones curriculares para la articulación de la Educación Básica. Segundo, según la cita previa, la aplicación de la RIEB traería consigo el logro de las metas formativas de los alumnos que estudiaron bajo este plan de estudios, este logro no es tema de discusión en este capítulo.

En materia de Educación Intercultural, y de acuerdo con la tabla 3, la complexión escolarizada en el plan 2011 se constituyó por seis significantes. Uno asociado con la educación (Educación intercultural y bilingüe), uno con sufijo "idad/ismo" (Interculturalidad) y cuatro adjetivantes (Nación multicultural, Relaciones interculturales, Contexto intercultural bilingüe o trilingüe y Modelo intercultural). En cuanto al primer tipo de significante –educación intercultural y bilingüe–, se señaló que:

> la lengua indígena se integra con la enseñanza del Español como segunda lengua, cumpliendo el mandato constitucional de ofrecer una educación intercultural y bilingüe, y de avanzar hacia la construcción de una nación plural [...] La educación intercultural bilingüe se aplica en 22000 escuelas. [...] en este universo, el inglés se ofrece como tercera lengua (SEP, 2011: 47).

Se asume que el significante educación intercultural y bilingüe, pone de manifiesto el conocimiento de cualquier otra cultura (intercultural), a través de la dimensión lingüística (bilingüe o trilingüe). Por lo anterior, cabe destacar que en el plan 2011, la lengua indígena se colocó en igualdad

de condiciones respecto del idioma español; esto le dio una cierta visibilidad, reconocimiento y protagonismo respecto de otros momentos históricos nacionales. No obstante, hasta la fecha la enseñanza de la (s) lengua (s) indígena (s) no se integra al currículo nacional para su enseñanza (cotidiana); más bien, se formaliza y desarrolla en las regiones indígenas, es decir, continúa segregándose.

Al significante interculturalidad se le identificó en el subapartado "Diversificación y contextualización curricular". En el plan 2011 se señaló que los Marcos curriculares

> Contextualizan porque permiten acceder a la indagación, profundización e inclusión de los conocimientos de los pueblos y las comunidades desde la perspectiva derivada de su cosmovisión [...] Los saberes locales se plantearán desde un enfoque valorativo de lo propio que ayude a desarrollar una identidad positiva en la niñez indígena, que le permita acceder a la interculturalidad con bases culturales bien cimentadas y establecer relaciones simétricas con grupos o individuos de otras culturas, enriquecerse con los conocimientos de otros, dialogar y aportar sus saberes (SEP, 2011: 58).

La interculturalidad se conceptualiza como un lugar de llegada, es decir, un estadio al que se accede; algo para lo cual se trabaja. Las condiciones de producción para el logro de esta interculturalidad se sitúan en una cadena de equivalencia de reconocimiento de la no cientificidad (conocimientos, saberes locales, cosmovisión, etc.). Lo anterior pone de manifiesto a la

equidad (relaciones simétricas) como aspecto aspiracional en la relación indígenas y no indígenas, la cual se presenta a través del diálogo, la interacción y el reconocimiento. Para la SEP el enriquecimiento de saberes representa una condición constitutiva de la interculturalidad, cuyo desarrollo se configura en la escuela y el aula.

El primero de los significantes adjetivantes –nación multicultural– se identificó en la introducción del plan de estudios de Educación Básica 2011. Al respecto en ese plan se indicó que la escuela buscó favorecer "la conciencia de vivir en un entorno internacional insoslayable [...]. También precisa fomentar en los alumnos el amor a la Patria y su compromiso de consolidar a México como una nación multicultural, plurilingüe, democrática, solidaria y próspera" (SEP, 2011: 12). En tal caso, el que los alumnos se reconocieran como parte de una nación multicultural, implicaba que la escuela los formara en la convivencia para que vivieran lo global respecto de lo local. Según esta lógica patriotista, lo anterior los llevaría a identificarse como mexicanos en un mundo cambiante. No obstante, lo que se obvia en esta narrativa es que el horizonte formativo en educación básica no es equitativo.

Al segundo adjetivante –relaciones interculturales– se le ubicó en el subapartado "Favorecer la inclusión para atender a la diversidad" del plan 2011. En tal caso, se indicó que la educación ofrecía oportunidades para instrumentar "las relaciones interculturales, reducir las desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad [...] al reconocer la diversidad que existe en nuestro país, el sistema educativo hace efectivo este derecho al ofrecer una educación pertinente e

inclusiva" (SEP, 2011: 35). Este tipo de relaciones se concibieron como una posibilidad de la diversidad para la equidad. Según este plan de estudios, la educación mexicana ofrece los mecanismos necesarios para el diálogo entre diferentes, las oportunidades ante las desigualdades y la vigencia de la diversidad misma. Para el logro efectivo de estas relaciones interculturales, la SEP ofreció la educación inclusiva como un postulado para la interlocución de las diferencias.

Al tercer adjetivante –contexto intercultural bilingüe o trilingüe– se le encontró en el apartado "Mapa curricular de la Educación Básica". En cuanto a los campos de formación de la Educación Básica, la SEP expresó la necesidad de que

> los responsables de las asignaturas vinculadas a la enseñanza del lenguaje (Español, Lengua indígena e Inglés) hicieran [*sic*] del aula un espacio de encuentro entre las lenguas y sus culturas; es decir, que propicien un contexto intercultural bilingüe o trilingüe (en el caso de las escuelas indígenas) que se aproveche y explote para los aprendizajes lingüísticos y culturales de los estudiantes (SEP, 2011: 45).

Según lo anterior la SEP buscó democratizar el encuentro de las culturas, a través de la configuración lingüística. A la lengua indígena se le colocó en un plano de igualdad frente al español y el inglés, de ahí que a la lengua indígena se le concibiera como un canal de comunicación y representación de la cosmovisión de dichas poblaciones. No obstante,

su incorporación quedó sesgada respecto del resto de la población que no se asume como indígena; es decir, sólo alcanzó el estatus de asignatura para las escuelas de educación preescolar y primaria ubicadas en regiones indígenas.

Abundando en lo anterior, el cuarto adjetivante –modelo intercultural– se localizó en el mismo apartado de este plan de estudios. Al respecto se estipuló que

> la asignatura de Lengua indígena forma parte de un modelo intercultural, se consideran prácticas relacionadas con la diversidad cultural y lingüística que permiten a los niños comprender que su lengua es una entre otras tantas que hay en el país, y tiene el mismo valor que el español y las demás lenguas indígenas (SEP, 2011: 46).

A manera de cierre se puede plantear lo siguiente. Aludir al modelo intercultural, en la narrativa de la SEP, es centrarse en los niños indígenas para el reconocimiento de sí; desde sí. La enseñanza de las lenguas indígenas, sólo para indígenas, ponía en desventaja a este tipo de poblaciones toda vez que se trata de una forma de inclusión enunciativo-nominal y, a su vez, de exclusión del proceso generalizado de educación nacional. Lo anterior es un claro ejemplo de aporía (Derrida, 1998), la cual conlleva un proceso de desidentificación y, nuevamente, de abyección nacional; es decir, de una descaracterización indígena a través de su sometimiento fenotípico.

mepeo 2017 ¿Educación Intercultural o nuevos términos de referencia?

El Modelo Educativo para la Educación Obligatoria 2017 se publicó durante el actual periodo sexenal (2012-2018), bajo el auspicio de la cuestionada Reforma Educativa 2013. Si bien esta reforma no es motivo de discusión en este capítulo, a título personal se asume que se trata de un mecanismo de premios y castigos; es decir, de sumisión de los docentes de Educación Básica y Media Superior.

Volviendo al tema que aquí convoca, el MEPEO 2017 se integró por cinco apartados: a) El planteamiento curricular; b) La escuela al centro del sistema educativo; c) Formación y desarrollo profesional de los maestros; d) inclusión y equidad; e) la gobernanza del sistema educativo. Según la SEP, el Modelo Educativo "tiene como fin último colocar una educación de calidad con equidad donde se pongan los aprendizajes y la formación de niñas, niños y jóvenes en el centro de todos los esfuerzos educativos" (SEP, 2017: 27). En materia expresa de Educación Intercultural, y de acuerdo con la tabla 3, el MEPEO 2017 tiene una complexión compuesta por cuatro significantes, uno asociado con la educación (Educación intercultural y bilingüe), dos con sufijo "idad/ismo" (Interculturalidad y Multiculturalidad) y uno adjetivante (Grupos multiculturales).

Respecto del primer significante –educación intercultural y bilingüe–, en el apartado "inclusión y equidad" se señaló que los principales nudos de desigualdad se encuentran en la educación destinada a indígenas, jornaleros agrícolas migrantes y en los servicios que ofrece el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). En tal caso la SEP

consideró que, para atender este desafío, era necesario un esfuerzo de focalización que considerara "realizar una planeación lingüística, que va desde reconfigurar la oferta inicial de educación intercultural y bilingüe, para asegurar que los docentes tengan un mejor dominio de la lengua en que enseñen, hasta las necesidades escolares actuales" (SEP, 2017: 158-159). El planteamiento anterior puso el acento en la condición lingüística de lo intercultural.

Distinto de los planes de estudio analizados en un trabajo previo, en el MEPEO 2017 el sector de atención es el magisterio a través de su formación inicial. Si bien la SEP concibió a las poblaciones migrantes e indígenas como vulnerables y susceptibles de discriminación, no sería factible de atenderse sino con la formación lingüística (bilingüe) de docentes. En este sentido, la educación intercultural y bilingüe se postuló como el recurso idóneo para ello.

Siguiendo con el análisis, al primer significante con sufijo "idad/ismo" –interculturalidad– se le ubicó en la introducción del MEPEO 2017; específicamente, en el perfil de egreso del estudiante. La SEP destacó la necesidad de "reconocer que la diversidad tiene lugar en un espacio democrático, con inclusión e igualdad de derechos de todas las personas. Entiende las relaciones entre sucesos locales, nacionales e internacionales, valora y practica la interculturalidad" (SEP, 2017: 50). Según el imaginario de la SEP, la interculturalidad sólo se lograría de manera progresiva, hasta la Educación Media Superior. A título personal, la interculturalidad era vista como un fin pragmático y sustentable, toda vez que, en los niveles anteriores, el alumno tendría que reconocer sus condiciones familiares,

su identidad personal y su identidad nacional para acceder a ella y reducir el racismo y la discriminación.

Al segundo significante con sufijo "idad/ismo" –multiculturalidad– se le ubicó como una extensión de lo argumentado previamente en cuanto a la educación intercultural y bilingüe. Al respecto, se planteó que la planeación lingüística de los docentes en formación tendría que partir del "bilingüismo, el plurilingüismo, la multiculturalidad y las aulas multigrado, para permitir la atención de necesidades específicas de aprendizaje en las lenguas de dominio de los estudiantes, ya sean indígenas, español, Lengua de Señas Mexicana, o una lengua extranjera" (SEP, 2017: 159). En este sentido, se identificó a la multiculturalidad como un dispositivo más amplio, en el que se visibilizaron otros idiomas, distintos al indígena y el español. Por tanto, el diálogo en la diversidad se resignificó respecto de la condición lingüística de los seres humanos.

Finalmente, al significante adjetivante –grupos multiculturales– se le encontró en el apartado "Inclusión y equidad". Respecto de éste, la SEP reconoció que entre sus principales objetivos se encontraba la posibilidad de que los estudiantes aprendieran "a convivir, trabajar y relacionarse en grupos multiculturales, bilingües, plurilingües, de contextos económicos y lugares de origen distintos [...] y comprendan la diversidad como una fuente de enorme riqueza" (SEP, 2017: 154). De ahí que se reconozca que los grupos multiculturales resultan de, cuando menos, tres situaciones: a) la imbricación sociocultural; b) el antagonismo entre esquemas de pensamiento; y c) las relaciones simbólicas e interpersonales. En este sentido, la diversidad se plantea como un elemento constitutivo.

Una reflexión final que merece este análisis de la complexión es que, para la SEP, la diversidad se refiere a la "multiplicidad de formas de pensamiento, sentimiento y cultura. Puede presentarse dentro de un salón de clases en el que la totalidad del alumnado pertenezca a una misma cultura, pero cada quien presenta capacidades cognitivas, emocionales o sociales distintas" (SEP, 2017: 204). Dicho de otra manera, los grupos multiculturales los hay por todas partes; no obstante, la Educación Intercultural representa un dispositivo de anudamiento, relación, diálogo y comunicación para dichos grupos.

Según la tabla 3, la diversidad (social, étnica, cultural y lingüística) opera como un punto nodal (Laclau y Mouffe, 1987) en la articulación de la complexión escolarizada del discurso intercultural. Este punto nodal funcionó como un imán que jaloneó, atrapó y tensionó los significantes y "las significaciones que, temporalmente, quedaron [*sic*] bajo su custodia" (Malaga, 2012: 25) lo cual permitió su reinscripción y la de lo social. En otras palabras, esta diversidad se manifestó abierta y se le asignó una serie de caracterizaciones (indígena, jornalero, migrante, discapacitado, etc.), las cuales variaron dependiendo del plan de estudios analizado.

Argumentos de cierre

La textualidad de los planes de estudio analizados en este capítulo –plan de estudios 2011 y MEPEO 2017– dio cuenta una configuración discursiva (significantes, significaciones, condiciones de operatividad, sujetos de atención, etc.). Permitió concebir una doble complexión escolarizada, por

un lado, la correspondiente a cada plan de estudios y, por el otro lado, la referida a los planes de estudio de básica en su conjunto.

A título personal, los referentes empíricos analizados en este capítulo representan un mecanismo de sujeción del docente, donde "el poder regulador no sólo actúa sobre un sujeto preexistente, sino que también labra y forma al sujeto [...] es también estar subjetivado por él, es decir, devenir como sujeto precisamente a través de la reglamentación" (Butler, 2006: 68). En tal caso, los docentes se encuentran sujetados a los ordenamientos regulatorios de la SEP; son quienes tienen la encomienda de diseminar un cierto discurso intercultural, alineado con los planteamientos de la agenda internacional. Esto no quiere decir que no tengan libre cátedra, sino que en términos regulatorios son susceptibles de estar-siendo encadenados a un imaginario gubernamental que les corresponde alimentar.

Los hallazgos aquí identificados permiten asumir que los sujetos de atención hacia quienes se dirige la Educación Intercultural escolarizada se inscriben y subjetivan en las aulas de clase. De acuerdo con esto, los alumnos se conciben como catalizadores de ciudadanía, justicia social y tolerancia frente a la diversidad, específicamente, los otros vulnerables y desprotegidos. No obstante, es evidente el fuerte sesgo indígena contenido en los planes de estudio analizados a lo largo de este documento; lo cual, por cierto, responde en buena medida a la configuración histórica de México.

Esta complexión escolarizada presenta un espacio de inscripción temático-epistemológico, caótico; de lucha, convivencia y tensión entre significantes, significaciones y condiciones de producción. Dicha

complexión está marcada por un tipo de lucha social y un imaginario gubernamental en contra de la discriminación, la exclusión y la marginalidad de algunos contextos culturales o grupos indígenas; sin embargo, conviene no perder de vista que "la educación escolarizada para indígenas no partía de las propias etnias, sino de los intereses y las conceptualizaciones que desde la esfera gubernamental se habían diseñado y operado" (García, 2004: 67).

Por último, resulta importante subrayar que la educación intercultural que se promueve con el locus de enunciación prescriptivo, alberga un ideal de plenitud que está penetrado por la precariedad y la ausencia de sutura de la totalidad discursiva de la que es parte (Laclau y Mouffe, 1987); en este caso, del respeto y la valoración de la pluralidad.

REFERENCIAS

Bello, J. (2009). El inicio de la Educación Bilingüe Bicultural en las regiones indígenas en México. Ponencia presentada en X Congreso Nacional de Investigación Educativa, Veracruz, 21-25 Septiembre.

Bertely, M., Dietz, G. y Díaz, M. (2013) *Multiculturalismo y educación*, Colección de estados de conocimiento. México: ANUIES/COMIE.

Butler, J. (2006). *Deshacer el género*. España: Paidós.

Derrida, J. (1989). *La escritura y la diferencia*. Barcelona: Anthropos.

Derrida, J. (1998). *Aporías*. Barcelona: Paidós.

Dietz, G. y Mateos, L. (2011). *Interculturalidad y educación intercultural en México. Un análisis en su impacto en los modelos educativos mexicanos*. México: CGEIB.

Foucault, M. (1968). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Argentina: Siglo XXI.

García, S. (2004). De la educación indígena a la educación bilingüe intercultural. La comunidad purépecha, Michoacán. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9 (20), 61-81. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/140/14002005.pdf

Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: FCE.

Malaga, S. (2012). Complexión del discurso intercultural. Una articulación desde la textualidad documental. *Pampedia*, 9, 22-36. Recuperado de: https://www.uv.mx/pampedia/numeros/numero-9/Complexion-del-discurso-intercultural.pdf

Malaga, S. (2018a). Complexión educativa del discurso intercultural. Análisis de planes de estudio de básica. En Reinalda Soriano y Joaquina Sánchez (Coords.) *Educación, políticas y formación profesional. Una mirada político discursiva* (pp. 179-195). Ciudad de México: Plaza y Valdés/PAPDI.

Malaga, S. (2018b). *El discurso intercultural en las políticas de educación básica (1994-2006)*. Tesis de doctorado. Ciudad de México: DIE-Cinvestav.

Martínez, E. (2011). *La educación indígena e intercultural en México y sus implicaciones en la construcción de ciudadanías*. Ponencia presentada en XI Congreso Nacional de Investigación Educativa, Nuevo León, 7-11 Noviembre.

Mendoza, R. (2017). Inclusión educativa por interculturalidad: implicaciones para la educación de la niñez indígena. *Perfiles educativos*, 39(158), 52-69. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v39n158/0185-2698-peredu-39-158-00052.pdf

Nahmad, S. (1980). La educación bilingüe y bicultural para las regiones indígenas de México. En *Indigenismo y lingüística: documentos del Foro La política del lenguaje en México* (pp. 11-34). México: UNAM-IIA.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2000). Marco de acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Dakar: Unesco.

Rebolledo, N. (1994). *La formación de profesores indígenas bilingües en México*. Ponencia presentada en Annual Meeting of the American Educational Research Association, Nueva Orleans, Abril.

Salmerón, F. (2010). Educación intercultural y bilingüe en el sistema educativo mexicano. *Integra educativa*, 3(1), 109-117. Recuperado de: http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v3n1/a07.pdf

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2001a). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2001b). *Acuerdo por el que se establece la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe*. México.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2011). *Plan de estudios 2011. Educación Básica*. México.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria 2017*. Ciudad de México.

EL DISCURSO DEL GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL EN LA GESTIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA DEL 2013 EN VERACRUZ

Marian Mendoza Gómez

Introducción

La reforma educativa de 2013 fue polémica por tres motivos. Por un lado, de acuerdo con datos y diagnósticos nacionales e internacionales, el gobierno federal elaboró una narrativa en la que culpabilizaba especialmente a los maestros de los éxitos y fracasos de la educación de México. Por otro lado, las mismas autoridades buscaron realizar cambios de índole técnicos y administrativos para la mejora del sistema educativo, haciendo a un lado la parte más sustancial que es la pedagógica. Por último, hubo una crítica respecto a la participación de algunos agentes que no necesariamente pertenecían al ámbito institucional-gubernamental pero fueron significativos en la toma de decisiones sobre la reforma.

Aunado a esto, se sumaron otros factores, circunstancias o motivos que permitieron que la reforma educativa fuera perdiendo su "sentido original", es decir el significado de su contenido se fue desfigurando

conforme se fue desplazando en diferentes espacios, dimensiones y sectores, volviéndose objeto de interpretación de los interlocutores o usuarios. De acuerdo con Rancière: "los interlocutores entienden y no entienden lo mismo en las mismas palabras" (1996: 8). Aunque con ello no haya significado que no tuviera un razonamiento, una direccionalidad y un interés predominante, puesto que la neutralidad de la reforma educativa es aparente.

En este caso, el *sentido* de la reforma educativa se fue desplazando en la medida en la que se fue implementando en todo el país con la participación de múltiples agentes. Por ejemplo, para poder contrarrestar "las deficiencias" del sistema educativo mexicano, el gobierno federal decidió enfocar sus acciones principalmente en el establecimiento del Servicio Profesional Docente (SPD), en darle autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En un segundo plano, en la creación de un censo escolar, en la ampliación de las Escuelas de Tiempo Completo y en detener la distribución de alimentos chatarra en las escuelas.

Sin embargo, estas acciones permitieron la emergencia de una diversidad de perspectivas que se expandieron y polarizaron, produciendo desacuerdos, disidencias, protestas y resistencias entre diferentes sectores de la población. Una gran parte del magisterio mexicano, quienes encabezaban la mayoría de las manifestaciones, la descalificaban atribuyendola de ser una reforma "laboral", "punitiva", "neoliberal", "privatizadora" e "ilegtima" (Backhoff, 2016). En otras palabras, las reformas educativas se encuentran condicionadas a las interacciones dialécticas que se dan entre los sujetos: en las relaciones y prácticas de poder (Foucault, 1979).

Al mismo tiempo, los gobiernos federal y estatales tenían las herramientas, los recursos y el personal para actuar "en favor" de la reforma educativa, en tanto por las redes que ellos consolidaron con otros agentes (Klijn,1998), como por la utilización de diversos mecanismos de convencimiento o cohersionamiento de la mayoría para reafirmar el dominio de esta ley de forma legítima (Michels, 1969) y de manera consensuada (Habermas, 1992). No obstante, los resultados e impactos de estas acciones fueron variados de acuerdo con cada región del país y frente a una pluralidad de actores.

El propósito principal de este trabajo es analizar los discursos del gobierno federal y estatal para gestionar la reforma educativa de 2013 en el estado de Veracruz.

Cabe mencionar que este trabajo se apoya de algunos resultados de una investigación ya concluida sobre el proceso de la reforma, los discursos y las resistencias de algunos actores en la ciudad de Xalapa, México.[1]

Se consideraron como referentes empíricos algunos documentos oficiales, periodísticos y testimonios de docentes, levantados en el trabajo de campo; estos referentes fueron triangulados y analizados desde una perspectiva político-discursiva y argumentativa bajo las nociones de reforma educativa, discurso y gobernanza.

[1] Este artículo retoma algunos referentes empíricos y teórico-metodológicos de la tesis de maestría "La reforma educativa de 2013. Discursos, actores y resistencias magisteriales en Xalapa, Veracruz", la cual obtuvo mención honorífica.

Con este diseño teórico-metodológico también se pudieron observar las implicaciones, la pertinencia y los alcances de la eficacia directiva del gobierno (Aguilar, 2010) con respecto al proceso de la reforma, las formas de control político (Weber, 2002; Foucault, 2002) y cómo esta forma de gobernanza se desplaza de un plano nacional a uno estatal o local (Buenfil, 2000).

A diferencia de otro tipo de estudios, este proceso de análisis no se acota en aspectos racionales y técnicos, sino que se apoya en una dimensión sociopolítica y crítica sobre la gobernanza de la educación a partir del proceso de gestión de la reforma.

En este trabajo se demostrará una forma particular de gobernar el ámbito educativo en distintos momentos, niveles y planos del proceso de la reforma, donde perviven complejos procesos políticos, sociales y culturales que la retórica gubernamental no ha podido transformar, y en el que los resultados de sus acciones no han sido siempre positivos. Ya que se observará que en este proceso hubo marcados gestos de corporativismo, centralismo y autoritarismo, traspasos entre lo legal y lo ilegal, de quienes proclamaron la recuperación de la rectoría del Estado sobre la educación.

En un primer momento se realizará un breve entramado teórico de las nociones de reforma educativa, discurso y gobernanza. Segundo, se observarán los discursos y las prácticas del gobierno federal en el proceso de gestión de la reforma educativa a nivel nacional. Tercero, se identificará este desplazamiento del proceso de gestión en el estado de Veracruz, la emergencia de nuevos discursos y prácticas por parte del gobierno estatal y su impacto sociopolítico en la región.

Discurso, reforma educativa y gobernanza

Las nociones de reforma educativa y gobernanza están mediadas por la manera en la que se crea, desarrolla y desenvuelve el discurso sobre la gestión de lo público, con el propósito de promover la unificación, el reconocimiento y la cosificación de lo social (Habermas, 1992; Adorno, 2001), mediante un sistema de códigos que sean aceptados por todos o, por lo menos, por la gran mayoría. De acuerdo con Parsons (2006: 37):

> Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, por lo menos la adopción de medidas comunes.

A la vez implica el mantenimiento de la hegemonía de un sujeto, sector o régimen político para encabezar el gobierno (Sánchez González, 2002; Closa Montero, 2003; Aguilar, 2010; Serna de la Garza, 2016), ya que el poder se encuentra implícito en este juego discursivo donde conviven y desenvuelven interacciones entre *quienes gobiernan* y *quiénes son gobernados*.

Desde esta dimensión sociopolítica y crítica, se entiende que los gobiernos democráticos o semi-democráticos utilizan como dispositivos a las políticas públicas para la regulación, la dominación y la administración de todos los ámbitos y esferas sociales.

Por consiguiente, observamos que el análisis de las reformas educativas tiene elementos de orden político, pedagógico, cultural, económico

que no se acotan en aspectos más racionales, técnicos y administrativos en el diseño, estructura y composición de estas políticas públicas, como predominantemente se han venido trabajando desde la década de los setentas. En esa perspectiva utilitarista-racional y técnica se privilegia el cálculo y la medición para llegar a conclusiones casi predeterminadas con el propósito de adelantarse a los hechos para así poder reconfigurarlas o actualizarlas (Fischer, 2003; Parsons, 2006).

Contrario a esto, defino a la reforma educativa como un constructo significativo y discursivo de subjetividades y relaciones humanas inherentes en ellas que se dan en contextos determinados y con factores múltiples que no se anclan en lo educativo (Popkewitz, 1998), que intentan orientar a un sector social o a un sujeto en un contexto específico por medio de imágenes, palabras, gestos y prácticas.

Pese a que este constructo posee un carácter arbitrario (Saussure, 1945), se sujeta a un sistema social "no unificado" ya que, sin importar el grado de cohesión o acuerdo colectivo, las diferencias y los desacuerdos están siempre presentes. Esto es debido a que hay intenciones diversas que circulan por el discurso y que no se plantean necesariamente de forma textual en el contenido de las reformas, por lo que se permite la multiplicidad de interpretaciones, significaciones o traducciones a lo planteado por los distintos actores políticos entorno a: *qué es la reforma, cómo se usa, cuál es su función y su sentido.*

Al mismo tiempo, está producción discursiva demuestra formas distintas de valorización, reacción o expresión de un ámbito, sector, sujeto u objeto en específico (Freire, 2017). Por ejemplo, la idea de la gobernanza

está sujeta a un sistema valorativo, en esta misma perspectiva utilitarista-racional y técnica, sobre el funcionamiento, la capacidad y el desempeño de un gobierno o gobernante, o de los agentes que interfieren en el ámbito educativo por medio de las reformas. Es perceptible en la retórica de brindar un servicio educativo de calidad que puede ser medible a través de las evaluaciones.

En ese sentido, en las reformas educativas se manifiestan algunas relaciones y prácticas de poder, con la posibilidad de ser criticables o cuestionables por uno o varios sujetos. Por ejemplo, cuando se cuestiona la gestión de una reforma, implica un cuestionamiento directo a las facultades y acciones gubernamentales o de los participantes que intentan atender un problema o demanda, así como de sus discursos, prácticas, técnicas, herramientas, ideologías, conocimientos, intereses, principios y valores.

Cuando hay momentos de desacuerdo o debate, se pueden considerar como algunas rupturas discursivas que, si bien no son totales, ni que impliquen un desconocimiento o imprecisión en el uso del lenguaje, pero se mantienen y son significativos para transformar el sistema educativo, *la forma en la que debería gobernarse* y *quiénes deberían gobernarlo*. Es decir, plantea una posibilidad de apertura de significados y significantes que podemos analizar en el plano del discurso político de cambio, en el meso discurso institucional o en el nivel de los sujetos (Rockwell, 1997).

De cualquier forma, en términos conceptuales, la misma noción de reforma nos dirige hacia la idea de transformar, renovar algo o a alguien. Implica *ser algo más allá* de lo que se es, o de la capacidad perfeccionar o corregir las deficiencias o las carencias con el propósito de mejorarlo. Por

lo tanto, todo el entramado que rodea a reformar la educación es meramente dialéctica, colmado de formas, maneras y estrategias argumentativas.

Esta dialéctica se desplaza a la acción política que además de estar fundamentada en palabras (Arendt, 2009), no bastan los argumentos o los discursos (*lexis*) para poder alcanzar esta legitimación total de la reforma educativa, sino que deben de ir acompañados también de prácticas (*praxis*) efectivas, dentro o fuera del marco de lo legal, sea por medio de la violencia, la corrupción, por ejemplo.

Por consiguiente, es necesario aplicar una serie de medidas y estrategias planificadas con el propósito de alcanzar el éxito y el desarrollo de la reforma educativa:

> Transmitir la idea de que la estrategia es necesaria y de que para hacer política no basta la inspiración "divina" de un político o de un asesor. El que se interese en generar un impacto a largo plazo, no sólo debe planificar el momento próximo para satisfacer sus ansias de poder a corto plazo, sino debe pensar en la continuidad y en la previsibilidad. [...] El éxito que alcancen se deriva de estrategias bien planeadas y de la firmeza de su ejecución (Schöder, 2004: 12).

En ese sentido, cada gobierno tiene sus propias formas, medidas, estrategias y dispositivos para intentar convencer a la población de las "virtudes o beneficios" de la reforma educativa. No por ello los gobiernos han tenido que invertir de manera exagerada en recursos materiales y humanos para hacer posible su gestión. Sin embargo, no siempre estas medidas

o estrategias han sido las más adecuadas para persuadir a la población, para implementar la reforma o para generar resultados positivos.

Por ello, es relevante observar el contenido discursivo de los agentes para la gestión de la reforma, desde el momento de su diseño hasta el de su implementación en una región específica. De observar las estrategias y medidas en la forma de gobernar este sector por medio de documentos y testimonios que reconstruyen el decir y actuar de los agentes específicos: el gobierno federal y estatal de Veracruz.

El Gobierno Federal

Después de unos resultados electorales muy controversiales en el 2012, la primera estrategia del presidente electo Enrique Peña Nieto fue entablar una serie de negociaciones y redes con agentes que tienen una gran presencia a nivel nacional e internacional para buscar apoyo a las propuestas de su administración, incluyendo una sobre la educación.

Algunos de estos agentes tenían una agenda educativa similar y pudieron participar del diseño de la reforma, como lo fue la OCDE, Mexicanos Primero, por ejemplo.

Por un lado, la OCDE ha sido uno de los organismos internacionales con mayor influencia y capacidad negociadora con el gobierno de Peña Nieto.[2] El 11 de septiembre de 2012, se creó un convenio denominado

[2] José Ángel Gurría, el Secretario General de la OCDE, tenía una inclinación política hacia el candidato del PRI, pues trabajó durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari y

como el Acuerdo Marco de Colaboración Estratégica en el que Peña Nieto y el Congreso Federal colaborarían en conjunto con este organismo para diseñar, evaluar y promocionar políticas públicas por seis años consecutivos:

> Me propongo que la OCDE sea un aliado estratégico para el diseño de las políticas que México necesita y qué mejor contribución que tener a un amigo al frente de esta organización (Peña Nieto, 2012).

En este fragmento se aprecia lo siguiente: no se trata exclusivamente de un argumento de simpatía con Gurría, sino que pretende dar seguridad a los mexicanos. Por eso, este organismo presentó una serie de recomendaciones, con un enfoque económico y técnico, al gobierno en turno para el diseño de las próximas reformas estructurales.

Ya que estas recomendaciones vienen de un "amigo", y fueron elaboradas por un grupo de expertos capaces de tomar decisiones para resolver las problemáticas y atender las demandas de la población nacional. Con "aliado estratégico" se refiere a que en este organismo participan países con el mayor PIB en el mundo, así con empresarios internacionalmente influyentes.

Por otro lado, Mexicanos Primero es una asociación civil fundada por un grupo muy selecto de empresarios[3] que han tenido un mayor

Ernesto Zedilla, además de ser aliado de las fuerzas empresariales más importantes de México. Se apreciará este nexo en el siguiente argumento.

[3] Algunos de los integrantes de la asociación son: Emilio Azcárraga, Alejandro Ramírez, Pedro Fernando Landeros Verdugo, David Calderón Martin del Campo, Claudio X. González, Lorenzo Gómez Morin, Bruno Ferrari García de Alba, Pablo González, Sissi Harp

protagonismo a nivel nacional en la prestación de servicios y bienes en el ámbito educativo; de acuerdo con la teoría neoliberal, se ha mantenido la concepción de que el Estado ha sido incapaz de solventar los intereses públicos, y que dándole libertad al sector privado, éste podría colaborar con el Estado para proveer de estos bienes y servicios a la población (Parsons, 2006; Harvey, 2007).

Mexicanos Primero no sólo han participado en foros, reuniones y eventos con el gobierno federal y algunos gobiernos estatales, sino que la administración de Peña Nieto retomó algunos lineamientos para elaborar la reforma y para concretarla, es evidente en el contenido de esta ley.

También hubo otros agentes que apoyaron la reforma pero no participaron del proceso de diseño o implementación de la misma, tal es el caso de los partidos y personajes políticos. La coalición más importante se creó el 2 de diciembre del 2012 y se denominó el Pacto por México, en el que participaron las fuerzas políticas más importantes a nivel nacional: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Revolucionario Democrático (PRD) y Partido Verde.

Este pacto se hizo con el afán de llegar a una serie de acuerdos y negociaciones, a puerta cerrada, para la aprobación de las reformas de Peña Nieto, mientras que el documento "no estaría firmado por el Congreso de la Unión, sino por el Pacto por México" (Hernández Navarro, 2013).

Calderoni, Alicia Lebrija Hirschfel, Alejandro Baillères Gual, Agustín Coppel Luken, José Antonio Fernández Carbajal, Carlos Fernández González, Carlos Hank González, Ignacio Deschamps González, Carlos Gómez Andonaegui, Marcos Martínez Gavica, Carlos Rahmane Sacal, Daniel Servitje Montull y Eduardo Haro Tricio.

Este último argumento se justifica debido a que la reforma educativa se aprobó de manera acelerada por la Cámara de Diputados y Senadores el 21 de diciembre de 2012. Posteriormente, la iniciativa se envió a los Congresos de las entidades federativas para su aprobación (por lo menos tenía que ser avalado por 16 entidades[4]), antes de ser declarada constitucional el 6 y 7 febrero por el Congreso de la Unión, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del 2013.

Hubo un silencio del gobierno federal para exponer el contenido de la reforma educativa hasta el momento de que fue aprobada.[5] Por ejemplo, se abstuvo de negociar con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) encabezada por Elba Esther Gordillo.[6]

Esta estrategia buscaba contrarrestar el poder del gremio, sobre todo, de la lideresa. Fue perceptible desde el momento en el que se señaló uno de los objetivos de la reforma, el recuperar la rectoría del Estado en materia educativa por medio de la creación del SPD y la autonomía del INEE.[7] Por esta razón, Gordillo se posicionó en contra de la reforma educativa.

---

[4] Los gobernadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y algunos del PRD, quienes conformaron el Pacto por México, avalaron y promovieron la reforma educativa en sus respectivos estados.

[5] En este contexto, el silencio de las autoridades federales comunicaba una forma de evasión, omisión u ocultamiento del contenido de la reforma ya que era controversial, también permitiría una reducción de las acciones posibles de agentes en contra de ésta.

[6] Cabe mencionar que es el sindicato más grande de América Latina, con una gran fuerza política y recursos económicos a nivel federal.

[7] Históricamente, el gobierno mexicano ha mantenido una relación estrecha con el sindicato magisterial, no sólo en cuestiones educativas, sino también en cuestiones políticas, y más

En ese sentido, el gobierno federal implementó tres medidas para buscar el apoyo del SNTE. Primero, negociar con un sector del SNTE, antagonista del grupo de la lideresa. Segundo, el encarcelamiento de Gordillo un 26 de febrero de 2013. Tercero, el presidente Peña Nieto nombró nuevo líder del SNTE a Juan Díaz de la Torre, el ex vocero de Gordillo.[8]

Para tratar de convencer a otros agentes y sectores de la población, el gobierno federal recurrió al *marketing político* (Butler y Collins, 1994). Se elaboró una extensa campaña mediática en diversos espacios y con una variedad de mensajes publicitarios, cargados de imágenes, sonidos, textos que intentan construir una retórica para informar a la sociedad sobre los beneficios y virtudes de la reforma, para suministrar información falsa o satanizar a aquellos agentes que realizaban acciones de resistencia en contra de ella.

Por ejemplo, la Secretaría de Gobernación creó una página web dedicada exclusivamente a la reforma educativa en la que exponen su contenido, las leyes secundarias, sus beneficios, los mitos y para tratar de responder algunos de los cuestionamientos que se le hicieron a esta ley (http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/).

específicamente, electorales. Muchos de los líderes de estas asociaciones, han ocupado cargos parlamentarios federales, estatales, y puestos municipales, incluso creó un partido político que en varios estados de la república se alía a los gobiernos en turno para ganar elecciones, el Partido Nueva Alianza. En pocas palabras, la burocracia del SNTE es una fuerza política de creciente importancia en el país.

[8] Fue controversial debido a que muchos especialistas compararon la similitud con el caso del anterior líder sindical, Carlos Jonjitud Barrios, ya que este personaje se opuso a la reforma educativa de Carlos Salinas de Gortari y fue destituido por Elba Esther Gordillo.

Estos medios de comunicación pueden fungir como *poderosos o incompetentes* que influyen en las mentes de la audiencia y que pueden ser bastante efectivos para influir en aquello en lo que la gente pensará (Van Dijk, 2006).

Sin embargo, el descontento y las tensiones aumentaban debido al incremento de la polarización del posicionamiento de la sociedad mexicana con respecto a la reforma. Emergieron grandes contingentes que se movilizaron para demostrar su resistencia contra la reforma. Provocó que el gobierno federal tratara de dialogar y posteriormente negociar con los opositores. El objetivo era amortiguar o enfriar cualquier tipo de resistencia, así como de incorporar a los disidentes en favor de su propuesta, aunque no necesariamente ocurrió así.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) es una de las organizaciones gremiales que expresaron su rechazo y oposición contra la reforma, principalmente en la región centro-sur del país, y que han negociado en múltiples ocasiones con algunas autoridades federales y estatales.

El gobierno federal negoció con estos agentes en los últimos meses del 2013. Es importante señalar que el entorno conflictivo "obligó" al gobierno federal a tomar esta decisión de dialogar y negociar con la CNTE. En otras palabras, los acuerdos bilaterales fueron elaborados bajo presión más que por convicción.

En estos acuerdos el gobierno federal otorgó concesiones, bonos, incentivos y privilegios a los líderes del CNTE,[9] llegando a violentar hasta

[9] Véase Proposición con Punto de Acuerdo por el que se solicita a la Secretaría de Gobernación remita a esta Soberanía las minutas de las reuniones sostenidas entre funcionarios de dicha

con los preceptos y objetivos primarios de la reforma educativa (Michel, 2015). Y esto no significó que las movilizaciones hayan concluido ya que su objetivo principal ha sido la derogación de la reforma.

Una vez que el diálogo y las negociaciones fueron rebasadas, el gobierno federal recurrió al miedo como un mecanismo de persuasión colectiva porque influye sobre los acontecimientos y en las personas para lograr el resultado deseado en la adopción de políticas determinadas (Schöder, 2004).

Algunas de las formas punitivas no se derivaron únicamente del uso de la fuerza física, también hubo amenazas, hostigamientos, el espionaje, las retenciones de pagos de salarios, los bonos e incentivos, los despidos o las destituciones de maestros debido al ausentismo en sus centros escolares, la desmoralización o el despojo de sus recursos materiales o humanos en las resistencias, incluso el asesinato. Esto permite una transformación de la sensibilidad de los espectadores (Foucault, 1996), sean o no adversarios de la reforma educativa.

El encarcelamiento de los adversarios u opositores de la reforma y el uso de la fuerza física para reprimir la protesta fueron aquellas medidas que tuvieron una gran relevancia mediática, por ejemplo, el encarcelamiento de Elba Esther y de los líderes de la sección 22 de la CNTE, los desalojos de la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de

dependencia y los representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, así como las listas de asistencia y la relación de acuerdos y compromisos derivados de tales reuniones (SEGOB, 2013).

Guerrero (CETEG) en la Autopista del Sol, el desalojo de la CNTE en el Zócalo de la Ciudad de México y el caso Nochixtlán en Oaxaca.

Después de los diálogos, negociaciones y represiones, el gobierno federal continuó con el proceso de implementación de la reforma de manera casi hermética. Traspasó la responsabilidad a los gobiernos estatales y al INEE de la aplicación de la evaluación docente, mientras se abstuvo a monitorear su desarrollo en todo el país y continuó con el marketing político sin mayores contratiempos más que para hablar a favor de esta ley.

El gobierno estatal de Veracruz

El gobierno estatal de Veracruz, encabezado en aquel entonces por Javier Duarte (2010-2016), utilizó algunas estrategias y medidas similares a las del gobierno federal, pero no contó con una metodología para llevarlas a cabo en el proceso de implementación de la reforma educativa.[10]

Además, debido a varias circunstancias, como la falta de legitimidad gubernamental, la violencia, la crisis económica, estas estrategias y medidas fueron ineficaces, desorganizadas y equivocadas, dando como resultado que se violentaran los lineamientos de la reforma y los acuerdos promovidos con el gobierno federal.

[10] De acuerdo con los datos obtenidos de los referentes empíricos, los gobiernos estatales no tuvieron protagonismo en el diseño de la reforma educativa, más que en el momento de su aprobación, promulgación e implementación. Y la participación de los gobiernos locales en todo el proceso de gestión fue inexistente.

El 7 de enero de 2013, Veracruz se convirtió en la séptima entidad en aprobar la reforma educativa (Gaceta oficial, 2013). Fue posible debido a que estaba instaurado un régimen priísta en el gobierno y congreso estatal que apoyaba el Pacto por México.

A partir de ese momento, el gobierno estatal mantuvo reuniones periódicas con los sindicatos magisteriales principalmente con la sección 32 del SNTE, su aliado político.[11] Y Javier Duarte aprovechó todo evento y espacio público para refrendar su apoyo al presidente de la República y a la reforma. Por ejemplo, en un evento en el que participaron los líderes de la sección 32 del SNTE, el secretario de educación en Tantoyuca, Veracruz, el gobernador pronunció el siguiente discurso:

> La permanencia laboral de todos y cada uno de los maestros de Veracruz no está en riesgo; yo soy el garante de asegurarles su estabilidad laboral [...]. Así que, maestras y maestros, quienes vengan a decirles cuentos chinos o, mejor dicho, cuentos oaxaqueños, no hagan caso, aquí es Veracruz, y en Veracruz los maestros tienen un papel preponderante, un papel muy especial, reconocido por toda la sociedad. Ustedes cuentan con todo el apoyo y el respaldo de su amigo y aliado, el Gobernador de Veracruz. De verdad y con mucho orgullo, en Veracruz contamos con las mejores y los mejores maestros del país. Y no lo

[11] Cabe mencionar que la sección 32 del SNTE ha estado colaborando y algunos de sus miembros han trabajado en el congreso veracruzano, sobre todo con el PRI desde hace muchas décadas. Incluso, casi toda la plantilla sindical se encuentra afiliada a este partido político.

> digo como discurso, como un rollo o como se dice coloquialmente, en plan de chocholeo, lo digo por convicción, porque así lo hemos demostrado en los últimos avances y resultados que hemos tenido en diferentes pruebas, en diferentes concursos en donde hemos participado con nuestros estudiantes, jóvenes, niños, maestros; Veracruz siempre ha dado una buena nota [...]. Fortalecer el sistema educativo nacional es el eje rector de la transformación nacional a la que nos ha convocado el presidente Enrique Peña Nieto (Diario de Xalapa, 2013).[12]

En este discurso se observan varias retóricas: el *paternalista* al mencionar que el gobernador es el garante de la seguridad de los derechos laborales de los maestros veracruzanos con esta reforma; la *punitiva* al atacar indirectamente a las resistencias y protestas de maestros en Oaxaca, sobre todo de la sección 22 de la CNTE; el *comparativo* al señalar que el ambiente es mayormente "favorable" con respecto a la labor docente; el respaldo que tenía el gobierno estatal hacia el gobierno federal.

A través de esta y otros discursos, el gobierno estatal trató de convencer a los maestros, más que a otro sector de la población, para que apoyaran la reforma educativa. Por eso fueron fundamentales los diálogos y las negociaciones con los líderes sindicales de los magisterios, pero no bastaron para apaciguar las protestas magisteriales en el estado, las

[12] Por su magnitud y alcance, estas protestas y movilizaciones magisteriales marcaron un hito en la historia de Veracruz.

cuales se fueron incrementando en el momento en el que se promulgaron las leyes secundarias de la reforma a mediados de 2013.

En ese sentido, el gobernador se vio obligado a entablar mesas de dialogo con los maestros, quienes realizaron la mayoría de las protestas. La más importante fue la *Mesa de Trabajo de la Armonización de la Legislación local con la Reforma Educativa*, la cual tuvo lugar el 12 de septiembre de 2013 y participaron 18 líderes de sindicatos y asociaciones magisteriales,[13] estas agrupaciones le solicitaron al gobernador certeza laboral para todos los maestros del estado y hacer una "adaptación" de la reforma educativa a la normativa estatal. He aquí un testimonio de un profesor xalapeño (2017):

> Llega nuestro gobernador a una sesión con nuestros dirigentes, platica con ellos se hace una transmisión para esto en internet y varias escuelas lo vamos siguiendo en vivo. Este, toma un desayuno con ellos y les dice el gobernador, les ofrece que él va a hacer sus propios ajustes y que no se va aplicar la reforma tal cual en el Estado de Veracruz. Entonces, eso calma las aguas en nuestro sindicato y pierde fuerza el movimiento con otros sindicatos a nivel Estado. Pues quiérase que

[13] Participaron los representantes de los siguientes sindicatos: la sección 32 y 56 del SNTE, SETSE, SUITCOBAEV, SUTSEM, SDTEV, SITEV, FESTEV, SUTCECYTEV, SMV, SIMEV, STENV, SITEM, SITTEBA, SMEV, SETEV, SATEV, SIVETSE y SETMEV. Y en cuanto a los representantes del gobierno estatal estuvieron Javier Duarte de Ochoa, Erick Lagos Hernández (Secretario General de Gobierno), Adolfo Mota Hernández (Secretario de Educación) y Edgar Spinoso Carrera (Oficial Mayor de la SEV).

> no, de manera inconsciente, todos terminamos aceptando parte de la reforma porque eso es inconscientemente, se terminó aprobando, ¿no? Digo, sí hay grupos de la coordinadora que siguen luchando, pero realmente cuando una ley esta publicada en el diario oficial de la federación, sabemos que no hay para atrás.

Más allá de analizar los tiempos o el espacio donde se llevó a cabo dicho evento, el análisis argumentativo permitió observar algunos elementos relevantes: en primer lugar, hay un *argumento de contradicción* cuando se refiere a el gobernador *va a hacer sus propios ajustes y que no se va a aplicar la reforma tal cual*, ya que esa misma autoridad y su equipo fueron los que aprobaron esta iniciativa desde un principio. Segundo, predomina el *argumento de superación* al mencionar que los maestros, en general o en su mayoría, terminaron aceptando la reforma sin haber estado de acuerdo con ella. Es decir, se constata la idea de que las resistencias magisteriales difícilmente podrían derogar la reforma educativa, pero tenían cierta esperanza de que sus derechos no serían afectados o que pudiera rediseñarse.

Lo anterior provocó que muchos maestros pararan con las resistencias, otros tantos no estaban conformes con el planteamiento de estos acuerdos y prosiguieron con las protestas, plantones y marchas. Debido a esto, el gobierno estatal, al igual que el gobierno federal, aplicó otra serie de medidas y estrategias punitivas/violentas para socavar con las resistencias, así como para detectar a sus adversarios u opositores en un hecho relevante: el desalojo violento del plantón de maestros y estudiantes en la Plaza Lerdo por parte de la policía estatal, en septiembre de 2013.

En este hecho los manifestantes y los periodistas sufrieron las consecuencias del choque en el que la policía utilizó la fuerza física corporales (como las patadas, empujones y puñetazos) o con algún arma (bastones eléctricos y macanas), también realizó detenciones y amenazas. De acuerdo con un documento de Comunicación Social de Veracruz determinó que las fuerzas del orden siguieron el protocolo apegado a la legalidad y a los derechos humanos para ocupar y resguardar la Plaza Lerdo (Zavaleta, 2013).

La decisión de utilizar la represión como medio de coacción fue criticada y resonada por los medios de comunicación y por la sociedad mexicana, aún cuando el discurso del ejecutivo estatal continuó favoreciendo la propuesta educativa del presidente, de proseguir con su implementación y de volver a negociar con los maestros que se movilizaban. Más adelante, las medidas y estrategias de Javier Duarte darían un enorme giro a la reforma educativa.

El 10 de abril de 2014, el gobernador veracruzano promulgó una nueva Ley de Educación de Veracruz, que fue un intento de ajuste de la reforma educativa federal al marco legal de la entidad. Recurriendo al soborno, como una estrategia de aprobarse su proyecto educativo[14], y bajo el argumento de que el desarrollo profesional, la evaluación

[14] Durante la etapa de gestión de Javier Duarte de Ochoa, se tiene constancia de que por los menos 90 legisladores recibieron alrededor de 150 millones de pesos para aprobarle sus leyes y decretos (Arteaga y Morales, 2017). No se descarta que algunos de los líderes sindicales magisteriales también hayan sido sobornados en su administración, pero de ello no hay evidencia al momento.

educativa y el respeto a los derechos constitucionales y laborales adquiridos de los maestros, conformaban los tres ejes rectores de esta ley (Gaceta Legislativa, 2014).

Se trató de una estrategia para "validar" las negociaciones emprendidas con los sindicatos magisteriales y, a la vez, con el gobierno federal. Por una parte, logró apaciguar la mayoría de las resistencias y protestas magisteriales, pero no agradó al gobierno federal porque esta ley contradecía lo que se había aprobado constitucionalmente.

Los Secretarios de Gobernación y el de Educación a nivel federal levantaron una denuncia contra el gobernador por no apegarse a la reforma al Artículo 3º Constitucional. Pero el gobierno estatal buscó defender su legitimidad ante una sociedad veracruzana cada vez más inconforme, así como de mantener a sus aliados políticos y sindicales conformes.

Para evitar esta controversia constitucional, Duarte modificó esta ley de armonización y a desatenderse de lo acordado con los sindicatos magisteriales. Como consecuencia, muchos maestros volvieron a protestar.

Posteriormente, en la aplicación del examen a maestros de educación básica y pública de todo el país (una de las acciones de implementación de la reforma), las tensiones estuvieron presentes en los días 21 y 22 de noviembre del 2015 en el complejo Omega en Xalapa, Veracruz. En este recinto se citó a una gran mayoría de los maestros del estado para presentar el examen.

Para que éste pudiera realizarse con "normalidad", el gobierno estatal retornó al uso de medidas punitivas/violentas para aquellos agentes

que pretendían boicotearlo. Se detonó la violencia en el momento en el que los manifestantes intentaron bloquear el acceso al recinto. El operativo policiaco que resguardaba el lugar desalojó a 800 maestros a macanazos y empujones (Jiménez, 2015).

Otros policías vestidos de civiles golpearon a aquellos que se encontraban fuera de las instalaciones. Algunos de ellos eran maestros iban a presentar el examen, otros no eran profesores sino mujeres, periodistas y comerciantes de la zona. Hubo persecuciones y detenciones a quienes huían del lugar (González, 2015).

La aplicación del examen también estuvo llena de irregularidades y desatenciones hacia los maestros por parte de las autoridades educativas. Muchos de estos maestros no estaban en condiciones emocionales ni físicas para someterse a las presiones que trajeron consigo esta evaluación. Se retomarán dos testimonios de maestros (2017) para justificar el argumento anterior:

> Realmente esta, así como que sujeto a situaciones de estrés, pues se boicoteó la primera evaluación, se metieron gente del ejército vestido de civiles, hubo golpes. Fíjate que a pesar de estas situaciones hubo gente que entró a la evaluación ese día, y salieron insuficientes porque no les contaron otras etapas. Nos citaban a las 7 de la mañana, nos metían al edificio a las 8, empezaban a las 10 am, de 10 am a 2 pm. Te daban una hora para comer y no te dejaban salir del edificio, te daban tu lunch, no muy agradable. Independientemente de eso, pues cada quien llevaba su comida. Y de 3 pm a 7 pm era el otro espacio de trabajo.

> Mucho personal docente aunque tenga 7 horas de servicio, tiene ya una edad avanzada y no puede aguantar esa cantidad de tiempo.

Este testimonio ejemplifica las irregularidades del proceso de evaluación docente, específicamente del examen. Por primera vez se señala la presencia del ejército para formar parte de este proceso, que en teoría intenta asegurar y resguardar el "orden", la "seguridad" o la "paz", cuando en realidad proyecta una imagen de "intimidación" o "amenaza". Su presencia también provocó estrés entre los profesores, al sentirse vigilados y por las implicaciones que trae consigo el examen. Se vislumbra el *argumento de sacrificio* al mencionar que, pese a la seguridad, la vigilancia, el maltrato (los horarios o el lunch) o el estrés, los maestros siguieron con el proceso de manera ininterrumpida.

> En Xalapa, bueno, cuando fue el gimnasio me tocó con una amiga que igual, gente que no quería que ingresaran los maestros a que realizaran su evaluación, mi amiga esta embarazada y al tratar de ingresar se armó el pleito y ya no pudo realizar su evaluación. Otra compañera que, gente que estaba haciendo el examen, se desmayó por crisis nerviosas, gente que quería vomitar del estrés y el nervio que les generaba presentar un examen. Uno no duda la capacidad, pero con el hecho de que con un examen este en juego tu trabajo, si es algo que te puede no solo vas a presentar un examen y ya. Muchas protestas, si hubo enfrentamientos dentro de Xalapa, Veracruz y en las sedes donde se evaluaban (M7, 2017).

Más allá de la experiencia del informante, se refiere a las experiencias de otras compañeras y algunas formas de desatención las autoridades educativas. Esto sería un discurso con un *nexo causal* entre el examen y sus efectos en los maestros (estrés, desmayos, golpes, náuseas, por ejemplo) que se presentaron al lugar, lo hayan o no realizado.

Después de la aplicación del examen a los maestros veracruzanos, el gobierno estatal recibió fuertes críticas por las condiciones en las que los maestros presentaron el examen y por la represión policiaca a las protestas.

Pese a que el gobernador felicitó a los profesores que hicieron el examen y reprogramó la fecha a quienes no lo pudieron presentar, otra de sus estrategias para intentar ganar la legitimidad de la sociedad veracruzana como la creación del Comité Estatal de Seguimiento (CES) al SPD del 2016-2017 para vigilar los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los profesores en la entidad veracruzana, el 19 de mayo de 2016 (*Gaceta Oficial*, 2016).

Con esto se volvió a vulnerar a la reforma educativa, a las modificaciones a la Ley General del SPD y a restarle algunas facultades al INEE. Provocó otra controversia constitucional: el presidente Peña Nieto presentó una denuncia ante la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y le dio un plazo de 30 días al gobernador veracruzano para la invalidación de este comité.

Ante el enorme descontento de su papel como gobernador, Duarte buscó el apoyo del sector magisterial ante los comicios electorales a mediados del 2016, ya que buscaba prolongar el control de su bancada en

el gobierno y, una vez saliendo de su cargo, gozar de cierta protección por los atropellos cometidos durante su administración.

Por lo tanto, las estrategias y medidas de implementación de la reforma educativa terminaron convirtiéndose en beneficio del gobernador y su equipo. En otras palabras, cuando las expectativas de los gobernantes se ven rebasadas por la ineficacia o la inoperancia de sus acciones, provoca una atmosfera de arbitrariedad en el resto de su gestión, el cual está destinado al fracaso (Arendt, 1998).

Al hablar de fracaso, se piensa que se desatendió de la reforma educativa en Veracruz; la bancada del PRI perdió las elecciones después de más de ochenta años de hegemonía en Veracruz; Duarte se convirtió en un gobernante prófugo por la justicia y, posteriormente, arrestado en el 2017. Por supuesto, esto no debido a la reforma, pero sí debido a las irregularidades cometidas en su manera de gobernar.

Conclusiones

En este ejercicio se pudo observar que en el actuar y decir de las autoridades que encabezan nuestros respectivos gobiernos circulan diversos discursos que son perceptibles a la vista y otros que se mantienen ocultos.

Aun cuando se planteaba una retórica de que la reforma transformaría benéficamente el sistema educativo, de que acabarían con los problemas de antaño y mejorarían las condiciones de los usuarios, permitió exponer a dos gobiernos con un régimen autoritario, clientelar,

corporativo y excluyente por diversos motivos: la toma de decisiones sobre el proceso de gestión de la reforma educativa quedó en manos de una cúpula política y económica, predominó el interés personal o particulares frente a las demandas colectivas, las estrategias y las medidas para persuadir a la población no fueron necesariamente eficaces o legales para legitimar a la reforma.

Con ello trajo consecuencias sumamente relevantes que persisten al día de hoy como las acciones de resistencia magisterial, la crisis de legitimidad hacia las autoridades gubernamentales a nivel federal y estatal, afectaciones psicológicas y físicas a profesores, la polarización social, investigaciones a los gobiernos por las violaciones a derechos humanos, por ejemplo.

Este proceso de diseño e implementación cuenta una historia sobre el discurso de la gobernanza en donde se realza una figura del "buen gobierno", de fomentar la participación ciudadana para la toma de decisiones sobre la agenda pública en este y otros ámbitos, de ser eficaz en sus facultades y en la prestación de los servicios públicos, en un contexto donde aún se mantienen formas tradicionales y conservadoras de gobernar que persistirán en el futuro de este país.

REFERENCIAS

Adorno, T. (2001). *Minima moralia. Reflexiones desde la vida dañada.* Buenos Aires, Argentina: Editorial Taurus.

Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar.* Proyecto México. México, D.F.: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Arendt, H. (1998). *Los orígenes del totalitarismo.* Buenos Aires, Argentina: Taurus.

Arendt, H. (2009). *La condición humana.* Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Arteaga, V. H. y Morales, R. (2017). *Sobornó Javier Duarte a diputados veracruzanos con 150 mdp.* Redacción Aristegui noticias. Consultado el 30 de julio de 2017 en:http://aristeguinoticias.com/2906/mexico/soborno-javier- duarte-a-diputados- veracruzanos-con-150-mdp/

Backhoff, (2006). *Modelo educativo ¿neoliberal y privatizador?* México, D.F.: El Universal. Consultado el 25 de septiembre del 2016 en: http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/eduardo-backhoff-escudero/nacion/2016/09/25/modelo-educativo-neoliberal

Buenfil, R. N. (2000). *Globalización y políticas educativas en México 1988-1994. Encuentro de lo universal y lo particular.* Revista latinoamericana de estudios educativos, vol. XXX, no. 2, México, D.F.: pp. 55-92.

Butler, P. y Collins, N. (1994). *Political marketing: structure and process.* European Journal of Marketing, vol. 28, no.1, pp. 19-34

Closa Montero, C. (2003). *El libro blanco de la gobernanza.* Revista de Estudios Políticos, Nueva Era, núm. 119, enero-marzo, pp. 485-503. Diario de Xalapa. (2013). *Duarte respalda reforma educativa.* Consultado el 30 de julio de 2017 en: http://www.oem.com.mx/diariodexalapa/notas/n2889799.htm

Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices.* New York, U.S.: Oxford University Press.

Foucault, M. (1996). *Genealogía del racismo.* La Plata, Argentina: Editorial Altamira.

Foucault, M. (2002). *El orden del discurso.* Buenos Aires, Argentina: Tusquets Editores.

Freire, P. (2017). *Política y educación.* México: Siglo XXI Editores.

Gaceta Legislativa. (2014). *Ley de Educación de Veracruz.* Palacio Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, año I, no. 30, 15 de abril de 2014. Xalapa, Veracruz. Consultado el 31 de julio de 2017: http://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXIII/GACETA30.pdf

Gaceta Oficial (2016). *Índice de la Gaceta Oficial del Trimestre Julio-Septiembre de 2016.* Tomo CZCIV, no. ext. 504. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Xalapa, Veracruz. Consultado el 31 de julio de 2017 en: http://187.157.136.23/siga/doc_gaceta.php?id=428

Gaceta Oficial. (2013). *Decreto número 806: Tomo CLXXVII.* Xalapa, Ver. Num. Ext. 009. Folio 038. Gobierno del Estado de Veracruz, pp. 5-8.

González, M. (2015). Revientan evaluación docente en Veracruz. Imagen del Golfo. Consultado el 31 de julio de 2017 en: http://www.imagendelgolfo.mx/noticiasveracruz/xalapa/41100185/revientan-evaluacion-docente-en-veracruz.html

Habermas, J. (1992). *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Taurus Humanidades.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo.* Madrid, España: Ediciones Akal.

Hernández Navarro, L. (2013). *Las mentiras sobre la reforma educativa.* La Jornada. Opinión. 15 de enero de 2013. Consultado el 19 de julio de 2017 en: http://www.jornada.unam.mx/2013/01/15/opinion/017a1pol

Jiménez, B. (2015). Desalojan policía a maestros en Xalapa. El Norte. Estados. Consultado el 31 de julio de 2017 en: http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=700679&md5=6b3939e5adbe96e7cd3ccf09da7fcfc2&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe

Klijn, E. H. (1998). "Redes de políticas públicas. Una visión general" en Kickert, W.

J. M. & Koppenjan, J.F. (eds), *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.

Michel, V. H. (2015). *Gobernación cede ante exigencias de la CNTE.* Milenio. Política.Consultado el 29 de julio de 2017 en: http://www.milenio.com/politica/Gobernacion_cede_ante_exigencias_de_CNTE- maestros_disidentes_0_520147992.html

Michels, R. (1969). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Parsons, W. (2006). *Meta-Análisis, Analizar el Análisis*. Políticas públicas. México, D.F.: FLACSO, pp. 35-115.

Peña Nieto, E. (2012). *La OCDE 'lee la cartilla' a Peña Nieto*. CNN. Expansión.11 de septiembre de 2012. Consultado el 20 de julio de 2017 en: http://expansion.mx/economia/2012/09/11/acabaron-los-pretextos-para-mxico-ocde

Popkewitz, T. (1998). *Struggling for the soul: The politics of schooling and the construction of the teacher.* New York: Teachers College Press.

Rockwell, E. (1997). *La escuela cotidiana*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Sánchez González, J. J. (2002). *Gestión pública y governance.* Toluca, México: Instituto de Administración Publica del Estado de México, A.E.

Saussure, F. (1945). *Curso de Lingüística General*. Buenos Aires, Argentina: Losada.

Schöder, P. (2004). *Estrategias políticas*. Consultado del 29 de julio de 2017 en: http://www.hacer.org/pdf/PS1.pdf

SEGOB. (2013). *Proposición con Punto de Acuerdo por el que se solicita a la Secretaría de Gobernación remita a esta Soberanía las minutas de las reuniones sostenidas entre funcionarios de dicha dependencia y los representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, así como las listas de asistencia y la relación de acuerdos y compromisos derivados de tales reuniones.* LXII Legislatura. Congreso de la Unión: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/11/asun_3039486_20131 114_1384278829.pdf

Serna de la Garza, J. M. (2016). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Van Dijk, T. A. (2006). *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Sevilla, España: Gedisa Editorial.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva.* México, D.F.:

Zavaleta, N. (2013). *Desalojan de madrugada a maestros y estudiantes de la plaza Lerdo de Xalapa*. Proceso. Estados. Consultado el 30 de julio de 2017 en: http://www.proceso.com.mx/352740/desalojan-de-madrugada-a-maestros-de-la- plaza-lerdo-de-xalapa

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO EN LA *POLICY* POR LA POSIBLE IMPLEMENTACIÓN DE LAS NUEVAS ESTRUCTURAS OCUPACIONALES DE LA REFORMA EDUCATIVA[1]

Gonzalo González Osorio

Introducción

Desde los años ochenta, las secretarías de educación de las entidades federativas justificaban y gestionaban cada año ante la SEP y la Secretaría de Finanzas o su similar estatal (la *polity*), las nuevas necesidades de personal para las escuelas públicas de Educación Básica.[2] La justificación de esos recursos era producto de una planeación educativa (Prawda, 1984) llevada a cabo a través de un proceso denominado

[1] El análisis que expongo aquí tiene como propósito ofrecer elementos de apoyo al *policy-makers* para la ampliación de la oferta educativa de las instituciones públicas formadoras de docentes en México

[2] El presente trabajo es la continuación de las reflexiones presentadas en la ponencia del autor sobre la posible implementación de las Nuevas Estructuras Ocupacionales de la Reforma Educativa en el IX Congreso Nacional de Posgrados en Educación y XII Encuentro Nacional de Estudiantes de Posgrados en Educación: Tendencias y temas emergentes en los posgrados en educación en México, realizado del 18 al 21 de abril de 2018 en la ciudad

Programación Detallada de Servicios Educativos (prodet) y sus resultados eran requisito indispensable para su autorización presupuestal.

Al inicio de la administración estatal 2011-2016, la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) realizó la PRODET y el resultado fue el documento estructurado tradicionalmente con el detalle del déficit de personal directivo, docente y administrativo por escuela. Sin embargo, dicho proceso se realizó a través de actividades que en su mayoría eran manuales y con apoyo básico de la computadora, con criterios parciales sin soporte documental y con referentes normativos obsoletos (González, 2012) o por usos y costumbres.

A través de una de las políticas de Estado de la Administración Pública Federal 2012-2018, la Reforma Educativa del 2013, resultado de las *politics*, la organización escolar se convirtió en un requisito indispensable para coadyuvar al máximo logro del aprendizaje de los educandos, razón por la cual la estructura ocupacional de las escuelas públicas de Educación Básica deberá contribuir a la calidad educativa.

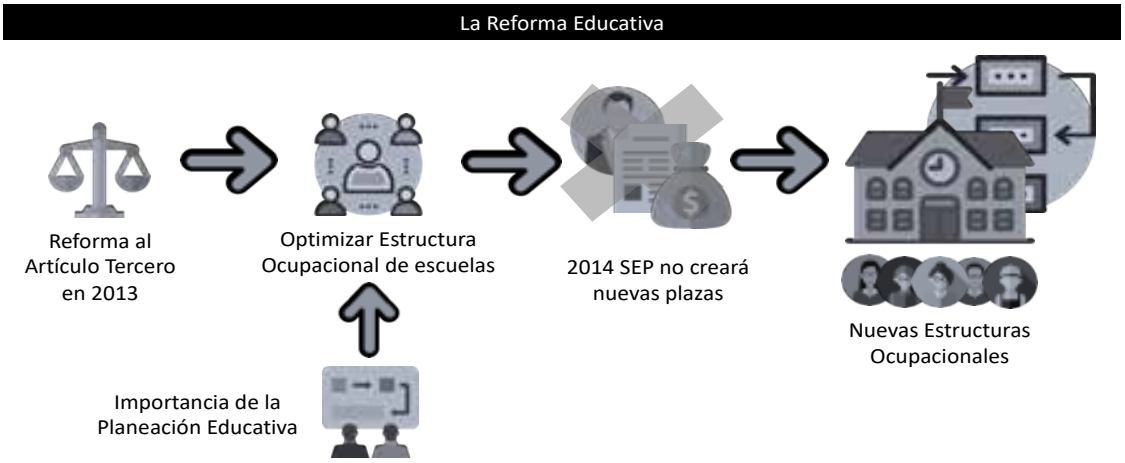
Por tal motivo, en el mes de junio del 2014, la SEP informó a Veracruz que ya no destinaría recursos presupuestales para la creación de nuevas plazas, hasta en tanto no se optimizara la distribución de los recursos humanos existentes y dio a conocer la primera versión de las Nuevas Estructuras Ocupacionales (NEO) para Educación Básica (Del Val, 2014), esto es, el

de Monterrey, Nuevo León. Lo nuevo del presente estudio se concentra especialmente en la representatividad de los resultados por entidad federativa y sus repercusiones en la policy por su posible implementación, en el marco de la nueva Administración Pública Federal 2018-2024 en México.

personal óptimo que debe laborar en cada escuela con base a su matrícula, para contribuir a la política de gobierno plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de que México alcance su máximo potencial, estableciendo como meta nacional una Educación de Calidad (Gobierno, 2013).

La planeación educativa se convirtió en un elemento fundamental para conocer la situación en que se encontraban los servicios educativos en Veracruz de cada nivel y modalidad, por lo que las actividades de ese tipo que se llevaban a cabo en la entidad, entre ellas la PRODET, requerían adaptarse a las exigencias que establece la Reforma Educativa en la Ley General del Servicio Profesional Docente (SEP, 2013: 26).

Esquema 1.
La Reforma Educativa y las Nuevas Estructuras Ocupacionales



Fuente: elaboración propia.

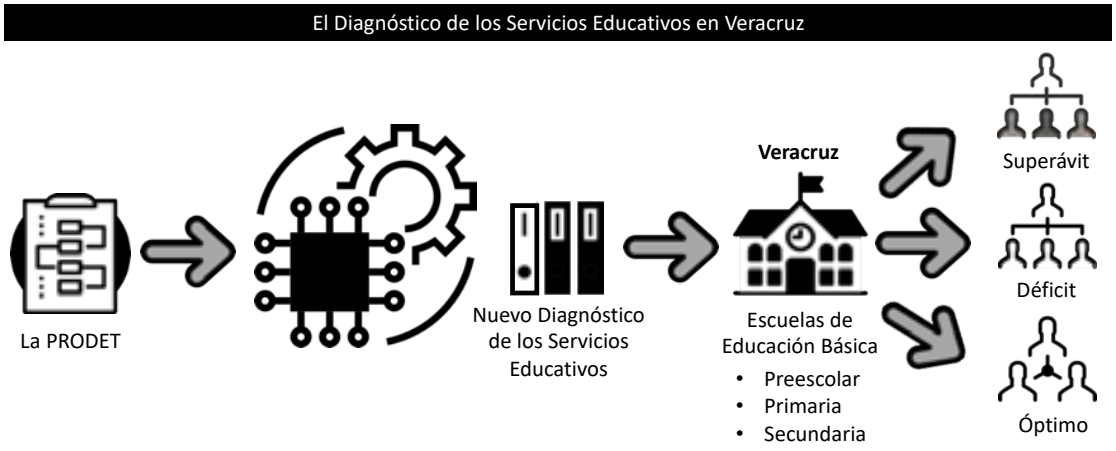
Sin embargo, Veracruz no contaba con un proceso eficiente que permitiera identificar dicha información de manera ágil y oportuna, cuyos resultados impactaran favorablemente en su *policy*, contribuyendo a la optimización de la plantilla de personal de los planteles y del presupuesto destinado para ese propósito.

Ante la urgente necesidad de que las acciones de planeación educativa de la SEV respondieran a las exigencias de estos cambios tan importantes, se llevó a cabo un programa de cambio organizacional a la PRODET que duró tres años -*problemsolving*- y se evaluaron los resultados del nuevo proceso de conformidad a lo establecido en la Reforma.

Dichos resultados permitieron conocer, con base a la última versión en 2015 de las NEO, tanto el superávit docente existente en el ciclo escolar 2015-2016 para Preescolar, Primaria y Secundaria, como el posible impacto de las necesidades que se generarían si se aplicaran las nuevas funciones directivas y docentes en las escuelas de Veracruz -como resultado del *policy-decisión making*-, las cuales favorecerían la disminución del superávit docente existente o el déficit de personal que habría para ocupar esas nuevas funciones.

Esquema 2.

El nuevo proceso que sustituye a la PRODET



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, a la fecha la SEP no ha dado a conocer, como resultado de un proceso de planeación eficiente, el posible impacto de la implementación de las NEO en el país, los criterios administrativos para la asignación de dichas funciones ni los perfiles académicos correspondientes.

Ante esta situación, las instituciones públicas formadoras de docentes requieren de investigaciones y ejercicios prospectivos que coadyuven a la planeación de su oferta educativa en los ámbitos local, regional y nacional, tal y como lo establece el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en las directrices para mejorar la formación de los docentes (INEE, 2015: 24).

Por lo anterior, el presente trabajo pretende contribuir al *policymakers* en lo que sigue, presentando de manera general los criterios de cálculo de las nuevas funciones directivas y docentes de las escuelas públicas del país por

entidad federativa, así como los resultados obtenidos en las diversas modalidades de Preescolar, Primaria y Secundaria, y su posible impacto en la oferta educativa de las instituciones públicas formadoras de docentes en México.

Esquema 3.
El análisis de las plantillas docentes de las escuelas de Educación en México

Fuente: elaboración propia.

Es importante mencionar que aunque la SEP no ha dado a conocer los criterios ni los periodos de asignación de esas nuevas funciones en cada nivel y modalidad educativa, los datos obtenidos en la presente investigación son importantes en dos dimensiones constitutivas de una política pública: la esfera gubernamental, ya que las instituciones públicas formadoras de docentes deben contar con diagnósticos oportunos y acertados para conocer la posible magnitud de la demanda de nuevos programas orientados a la formación docente, la adecuación del currículo y la consolidación

de sus cuerpos académicos (INEE, 2015: 18); así como el interés público, en torno a la necesidad de contar con una Educación Básica pública de calidad.

Lo que a continuación se presenta pretende contribuir al debate sobre esas dos dimensiones en el marco de la Reforma Educativa y de una nueva Administración Pública Federal que está por empezar para el periodo 2018-2024.

El estudio del conocimiento en el proceso de las políticas

Para articular la información necesaria de la posible implementación de las neo, en primer lugar, se seleccionaron cuatro criterios básicos para justificar las nuevas funciones directivas y docentes en todo México por cada entidad federativa, con base en los resultados obtenidos previamente en 2016 para Veracruz. Dichos criterios se detallan a continuación:

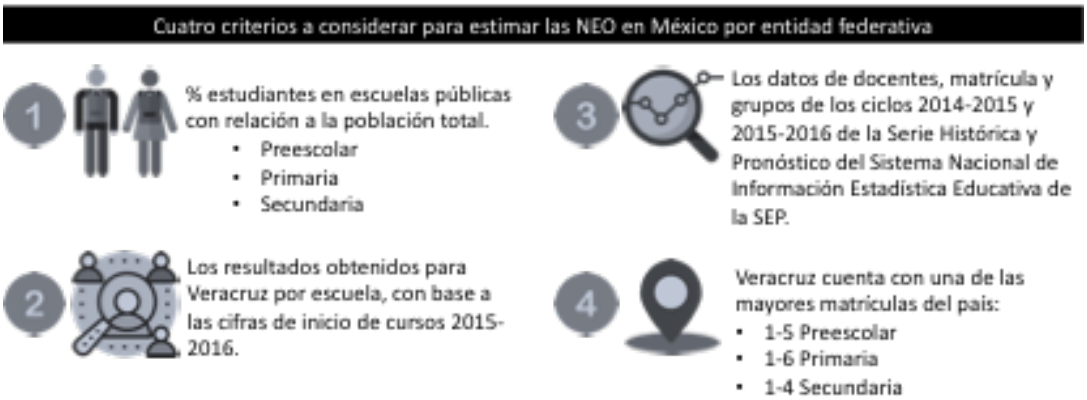
1. La representación porcentual promedio de población escolar en escuelas públicas, con relación a la población total de cada entidad federativa, es semejante en cada nivel-modalidad en Preescolar, Primaria y Secundaria, de conformidad a las cifras presentadas por el inegi en su Encuesta Intercensal 2015 (inegi, 2015).
2. Los resultados obtenidos para cada nueva función directiva y docente de Preescolar, Primaria y Secundaria pública en Veracruz, se obtuvieron a través de un análisis detallado por escuela, con información de la

estadística de inicio de cursos 2015-2016, a través de un proceso eficiente y depurado durante un periodo de tres años (de 2014 a 2016).

3. La información utilizada para la estimación de las nuevas funciones fue tomada de la Serie Histórica y Pronóstico del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la SEP (SEP, 2018), específicamente los datos de docentes, matrícula y grupos de los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016.
4. Veracruz se encuentra entre las entidades federativas con mayor matrícula en el país: entre las cinco primeras en Preescolar, las seis primeras en Primaria, las siete primeras en Secundaria General, las tres primeras en Secundaria Técnica y el primer lugar en Telesecundaria.

Esquema 4.

Criterios para estimar las Nuevas Estructuras Ocupacionales de la Reforma



Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar y con base a los mencionados criterios, se estimaron las nuevas funciones directivas y docentes por entidad federativa de todo el país, así como el estatus de superávit o déficit de plazas docentes que se generaría si se implementaran las neo, a través de las siguientes actividades generales:

1. En el estudio detallado de Veracruz, se identificaron las cifras totales de plazas calculadas para cada nueva función directiva y docente de cada nivel-modalidad, así como la cantidad de plazas docentes "ideales" que con base en las neo deberían existir en la entidad federativa para el ciclo escolar 2015-2016. Se estimaron las plazas docentes "ideales" totales de cada entidad federativa del país, en proporción a los datos identificados previamente de los docentes "ideales" calculados en cada nivel-modalidad para Veracruz, tomando como base el total de docentes oficializados a la SEP en la estadística 2015-2016 para cada entidad federativa.
2. Con las cifras calculadas previamente para Veracruz, se estimaron las nuevas funciones para las otras entidades federativas en cada nivel-modalidad, considerando su matrícula escolar oficializada a la SEP para el ciclo escolar 2015-2016.
3. Se determinó el total de plazas docentes óptimas que deberían existir en cada entidad federativa, sumando el total de plazas docentes "ideales" más el total de nuevas funciones directivas y docentes estimadas.

4. Se determinó el estatus de superávit o déficit docente en cada nivel nivel-modalidad para cada entidad federativa, con base a las plazas docentes reportadas en el ciclo escolar 2015-2016, menos el total de plazas docentes óptimas que deberían existir.

Es importante mencionar que el estudio contempló exclusivamente los siguientes niveles educativos, sostenimientos, modalidades y nuevas funciones:

Esquema 5.
Sostenimientos, niveles, modalidades educativas y funciones contempladas en el estudio

	Nivel Educativo		
	Preescolar	Primaria	Secundaria
Sostenimiento Modalidad	Estatal Federalizada Indígena	Estatal Federalizada Indígena	General Estatal Técnica Estatal Telesecundaria Estatal General Federalizada Técnica Federalizada Telesecundaria Federalizada
Nuevas Funciones	Subdirector de Gestión Subdirector Académico Maestro de Inglés (1) Maestro de E. Física (2)	Subdirector de Gestión Subdirector Académico Mtro. Taller Lect. y Esc. Maestro de Inglés Promotor de TIC (1) Maestro de E. Física (2)	Subdirector de Gestión (3) Mtro. Aula de Medios (3) Mtro. Taller Lect. y Esc.

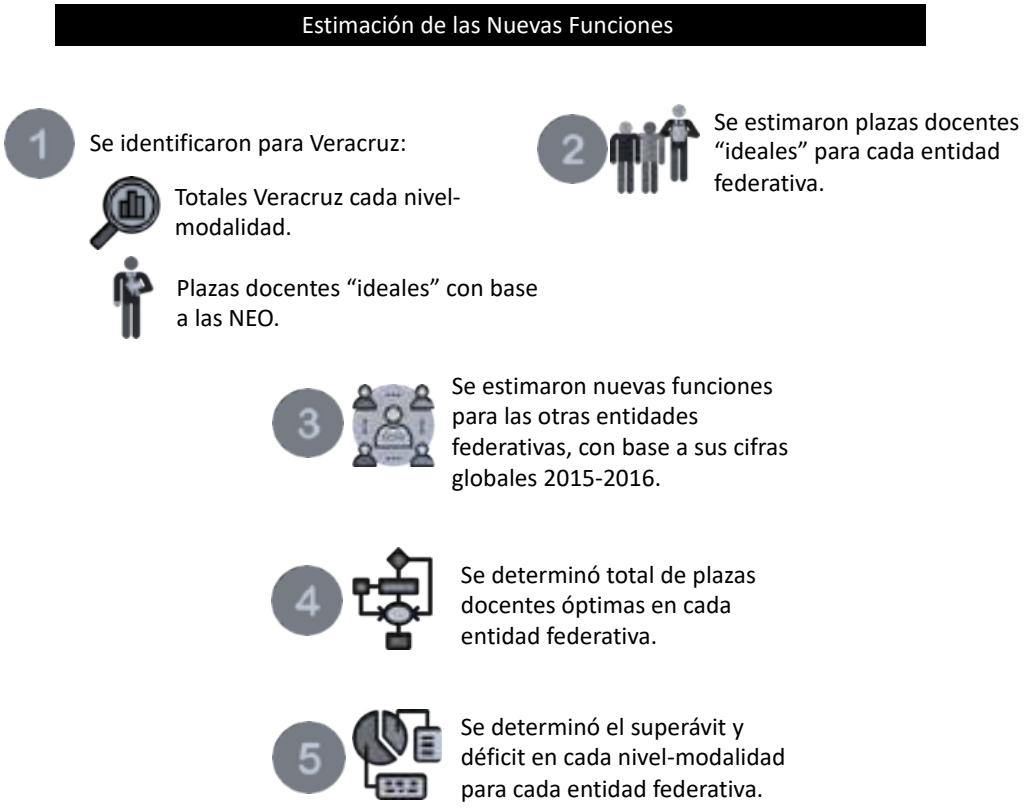
(1) No aplica para Educación Indígena
(2) Solo aplica para Educación Indígena
(3) No aplica para Telesecundaria

Fuente: elaboración propia.

Los resultados obtenidos por nivel educativo, modalidad y sostenimiento se clasificaron en cuatro grandes grupos: los relacionados con las nuevas funciones estimadas; las entidades federativas con mayor cantidad de nuevas funciones; la distribución porcentual de la cantidad estimada de funciones; y el superávit o déficit docente frente a grupo.

Esquema 6.

Clasificaciónde los resultados obtenidos para las NEO



Fuente: elaboración propia.

Nuevas funciones estimadas

El primer producto relevante del estudio fue la cantidad estimada de plazas de nuevas funciones en cada entidad federativa agrupadas por sostenimiento, nivel educativo y modalidad, con base a los resultados obtenidos previamente en Veracruz. Las cifras nacionales fueron las siguientes:

Tabla 1.
Estimación de las nuevas funciones requeridas en Preescolar por sostenimiento

Preescolar					
Sostenimiento	Nuevas Funciones				
	Subdirector de Gestión	Subdirector Académico	Maestro De Inglés	Maestro de Educ. Física	Total
Estatal	1’465	86	58	0	**1’609**
Federalizado	2’188	38	132	0	**2’358**
Indígena	194	18	0	918	**1’130**
	3’847	**142**	**190**	**918**	**5’097**

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2.

Estimación de las nuevas funciones requeridas en Primaria por sostenimiento

Primaria							
Sostenimiento	Nuevas Funciones						
	Subdirector de Gestión	Subdirector Académico	Maestro Taller Lect. y Escritura	Maestro De Inglés	Promotor de TIC	Maestro de Educ. Física	Total
Estatal	8’375	4’827	14’949	2’107	13’654	0	**43’912**
Federalizado	24’128	11’205	51’338	4’742	33’821	0	**125’234**
Indígena	1’969	645	2’890	0	0	3’846	**9’350**
	34’472	**16’677**	**6’849**	**6’849**	**47’475**	**3’846**	**178’496**

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse en los cuadros anteriores, en el nivel de Preescolar se consideraron cuatro nuevas funciones, dos directivas y dos docentes. En la función de Subdirector de Gestión se concentró el 75.47% de las nuevas necesidades y el 46.26% de las plazas estimadas correspondieron al sostenimiento federalizado.

En el nivel de Primaria, se consideraron seis nuevas funciones, dos directivas y cuatro docentes, concentrándose el 38.75% de las necesidades en la función de Maestro de Taller de Lectura y Escritura y el 70.16% de las plazas correspondieron al sostenimiento federalizado.

Finalmente, en el nivel de Secundaria se consideraron tres nuevas funciones, una directiva y dos docentes, concentrando el 35.96% de las necesidades la función de Subdirector de Gestión y el 68.98% de las plazas correspondieron al sostenimiento federalizado. Además, el 53.33% de las nuevas funciones pertenecieron a la modalidad de Secundaria General.

Tabla 3.

Estimación de las nuevas funciones requeridas en Secundaria por sostenimiento

Secundaria					
Sostenimiento/Modalidad		Nuevas Funciones			
		Subdirector de Gestión	Mtro. Aula de Medios	Maestro Taller Lect. y Escritura	Total
Estatal	General	2’165	2’240	3’106	**7’511**
	Técnica	306	595	351	**1’252**
	Telesecundaria	1’733	0	0	**1’733**
	Suma	**4’204**	**2’835**	**3457**	**10’496**
Federalizado	General	3’241	3’671	3’619	**10’531**
	Técnica	2’764	4’353	3’731	**10’848**
	Telesecundaria	1’962	0	0	**1’962**
	Suma	**7’967**	**8’024**	**0**	**23’341**
	Total	**12’171**	**10’859**	**10’807**	**33’837**

Fuente: elaboración propia.

En su conjunto, los niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria pública en todo México, generarían un estimado preliminar de 217´430 nuevas funciones.

Las entidades federativas con mayor cantidad de nuevas funciones

Las entidades federativas con la mayor cantidad de nuevas funciones por nivel educativo y modalidad son las siguientes:

Tabla 4.

Entidades federativas con mayor cantidad de nuevas funciones estimadas en Preescolar

Preescolar					
Estatal		Federalizado		Indígena	
Entidad Federativa	Representación Proporcional	Entidad Federativa	Representación Proporcional	Entidad Federativa	Representación Proporcional
1. México	60.72%	1. Jalisco	32.10%	1. Oaxaca	66.28%
2. Jalisco		2. Guanajuato		2. Puebla	
3. Puebla		3. México		3. Guerrero	
4. Veracruz		4. Michoacán		4. Veracruz	
5. Chiapas		5. Puebla		5. Yucatán	

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse en el cuadro anterior, solo cinco entidades federativas en el sostenimiento estatal e indígena de Preescolar representan más del 60% de nuevas funciones estimadas de las neo, siendo Puebla y Veracruz las únicas entidades federativas que aparecen en ambos sostenimientos. La distribución de las nuevas funciones estimadas en el sostenimiento federalizado se encuentra distribuida más equitativamente entre la mayoría de las entidades federativas del país.

Tabla 5.

Entidades federativas con mayor cantidad de nuevas funciones estimadas en Primaria

Primaria					
Estatal		Federalizado		Indígena	
Entidad Federativa	Representación Proporcional	Entidad Federativa	Representación Proporcional	Entidad Federativa	Representación Proporcional
1. México	66.55%	1. México	31.46%	1. Chiapas	75.29%
2. Veracruz		2. Jalisco		2. Oaxaca	
3. Jalisco		3. Michoacán		3. Guerrero	
4. Puebla		4. Guanajuato		4. Veracruz	
5. Nuevo León		5. Veracruz		5. Puebla	

Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior muestra que solo cinco entidades federativas en el sostenimiento estatal e indígena de Primaria representan más del 65% de nuevas funciones estimadas de las neo, siendo Veracruz y Puebla las únicas entidades federativas que aparecen en ambos sostenimientos, como en el nivel de Preescolar. De igual manera, la distribución de las nuevas funciones estimadas en el sostenimiento federalizado de Primaria se encuentra distribuida más equitativamente entre la mayoría de las entidades federativas del país.

Tabla 6.

Entidades federativas con mayor cantidad de nuevas funciones estimadas en Secundaria General

Secundaria			
General Estatal		General Federalizada	
Entidad Federativa	Representación Proporcional	Entidad Federativa	Representación Proporcional
1. México	69.93%	1. México	33.41%
2. Jalisco		2. Jalisco	
3. Nuevo León		3. Guanajuato	
4. Baja California		4. Veracruz	
5. Puebla		5. Michoacán	

Fuente: elaboración propia.

En Secundaria General las cinco entidades federativas que arriba se enlistan del sostenimiento estatal representan casi el 70% de nuevas funciones estimadas de las neo, a diferencia de las del sostenimiento federalizado que solo representan a un tercio del total en el país. Sin embargo, se destaca que los estados de México y Jalisco encabezan ambos sostenimientos en esta modalidad educativa.

Tabla 7.

Entidades federativas con mayor cantidad de nuevas funciones estimadas en Secundaria Técnica

Secundaria			
Técnica Estatal		Técnica Federalizada	
Entidad Federativa	Representación Proporcional	Entidad Federativa	Representación Proporcional
1. México	80.43%	1. México	32.17%
2. Coahuila		2. Jalisco	
3. Jalisco		3. Nuevo León	
4. Sonora		4. Veracruz	
5. Puebla		5. Guerrero	

Fuente: elaboración propia.

En Secundaria Técnica las cinco entidades federativas del sostenimiento estatal arriba enlistadas representan poco más del 80% de nuevas funciones estimadas de las neo, a diferencia de las del sostenimiento federalizado que solo representan a un tercio del total en el país. Sin embargo, se destaca que los estados de México y Jalisco también aparecen en ambos sostenimientos en esta modalidad educativa, al igual que en Secundaria General.

Tabla 8.

Entidades federativas con mayor cantidad de nuevas funciones estimadas en Telesecundaria

Secundaria			
Telesecundaria Estatal		Telesecundaria Federalizada	
Entidad Federativa	Representación Proporcional	Entidad Federativa	Representación Proporcional
1. Chiapas	65.14%	1. Veracruz	65.64%
2. Guanajuato		2. Oaxaca	
3. Puebla		3. Hidalgo	
4. México		4. Guerrero	
5. San Luis Potosí		5. Puebla	

Fuente: elaboración propia.

En la modalidad de Telesecundaria solo cinco entidades federativas en el sostenimiento estatal y federalizado representan más del 65% de nuevas funciones estimadas de las neo, siendo Puebla la única entidad federativa que aparece en ambos sostenimientos.

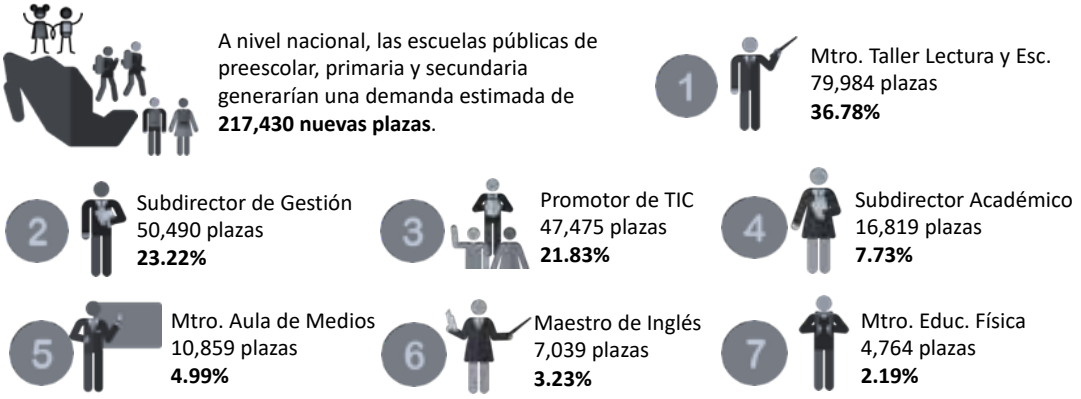
La distribución porcentual de la cantidad estimada de las funciones

En cuanto al análisis de las nuevas funciones, el Maestro de Taller de Lectura y Escritura es la función que más se demandaría, representaría el 36.78% del total de las nuevas plazas. El Subdirector de Gestión

ocuparía el segundo lugar con un total de 50´490 nuevas plazas en todo el país. El tercer lugar lo ocuparía el Promotor de tic con un 21.83%. El resto de las nuevas necesidades se dividió entre el Subdirector Académico, el Maestro de Aula de Medios, el Maestro de Inglés y el Maestro de Educación Física.

Tabla 9.

Representación porcentual de las nuevas funciones estimadas de las NEO en México



Fuente: elaboración propia.

El superávit o déficit docente frente a grupo

Además, el estudio permitió estimar para cada entidad federativa, el superávit o déficit docente frente a grupo por nivel educativo y modalidad del ciclo escolar 2015-2016, cuyos resultados nacionales totales a continuación se presentan:

Tabla 10.
Estimación del superávit y déficit docente por nivel y modalidad educativa en el Sostenimiento Estatal

Sostenimiento Estatal				
Nivel Educativo	Modalidad	Docentes en Escuela		
		Con Aula	Ideales	Estatus
Preescolar	General	38’097	28’002	**+10’095**
Primaria	General	121’883	94’668	**+27’215**
Secundaria	General	31’995	27’789	**+4’206**
	Técnica	4’026	2’745	**+1’281**
	Telesecundaria	36’404	27’860	**+8’544**
		232’405	**181’064**	**+51’341**

Fuente: elaboración propia.

Tabla 11.

Estimación del superávit y déficit docente por nivel y modalidad educativa en el Sostenimiento Federalizado

Sostenimiento Federalizado				
Nivel Educativo	Modalidad	Docentes en Escuela		
		Con Aula	Ideales	Estatus
Preescolar	General	102’434	86’424	**+16’010**
Primaria	General	317’561	277’874	**+39’687**
Secundaria	General	55’276	62’285	**-7’009**
	Técnica	52’474	57’259	**-4’785**
	Telesecundaria	35’731	31’790	**+3’941**
		563’476	**515’632**	**+47’844**

Fuente: elaboración propia.

Tabla 12.

Estimación del superávit y déficit docente por nivel y modalidad educativa en el Sostenimiento Indígena

Sostenimiento Indígena				
Nivel Educativo	Modalidad	Docentes en Escuela		
		Con Aula	Ideales	Estatus
Preescolar	General	18’314	17’302	**+1’012**
Primaria	General	37’040	32’174	**+4’866**
Secundaria	General	0	0	**0**
	Técnica	0	0	**0**
	Telesecundaria	0	0	**0**
		55’354	**49’476**	**+5’878**

Fuente: elaboración propia.

Las cifras anteriores representarían un superávit estimado generalizado en los tres sostenimientos de 51´341 plazas en el sostenimiento estatal, 47´844 en el sostenimiento federalizado y 5´878 en el sostenimiento indígena.

Tabla 13.

Resumen del estatus nacional de superávit y déficit docente por nivel y modalidad educativa

Estatus Total Nacional					
Nivel Educativo	Modalidad	Sostenimiento			
		Estatal	Federalizado	Indígena	Estatus Total
Preescolar	General	+10’095	+16’010	+1’012	**+27’117**
Primaria	General	+27’215	+39’687	+4’866	**+71’768**
Secundaria	General	+4’206	-7’009	0	**-2’803**
	Técnica	+1’281	-4’785	0	**-3’504**
	Telesecundaria	+8’544	+3’941	0	**+12’485**
		+51’341	**+47’844**	**+5’878**	**+105’063**

Fuente: elaboración propia.

En el nivel de Preescolar, todas las entidades federativas tendrían un estatus docente en superávit (+22´022 plazas a nivel nacional), destacando el Estado de México (+3´105), Veracruz (+1´979), Jalisco (+1´615), Guanajuato (+1´196) y Chiapas (+1´176) como las cinco entidades con mayor incidencia, representando el 41.19% del superávit total nacional.

A diferencia del nivel de Preescolar, en Primaria todas las entidades federativas tendrían un estatus docente en déficit (-141´463 plazas a nivel nacional), destacando el Estado de México (-21´105), Jalisco (-10´334), Puebla (-8´669), Guanajuato (-8´509) y el estado de Veracruz (-7´521) como las cinco entidades con mayor incidencia, representando el 39.68% del déficit total nacional.

En cuanto al nivel de Secundaria, todas las entidades federativas tendrían un déficit de plazas docentes (a excepción de Veracruz (+7) y Zacatecas (+180)), cuyo estatus docente nacional sería de -51´344 plazas de déficit. Las cinco entidades federativas con mayor incidencia serían Nuevo León (-18´702), San Luis Potosí (-13´812), Jalisco (-2´174), Estado de México (-2´003) y Aguascalientes (-1´856), lo que representaría el 75.07% del déficit total nacional.

Comentarios finales

Los resultados anteriores permiten concluir que el polity process de la posible implementación de las neo en las escuelas públicas del país de los niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria en sus distintas modalidades, generarían una demanda estimada de 217´430 nuevas plazas, distribuidas en siete nuevas funciones de la siguiente manera:

- Subdirector de Gestión 50´490 (23.22%)
- Subdirector Académico 16´819 (7.73%)
- Maestro de Inglés 7´039 (3.23%)

- Maestro de Educación Física 4´764 (2.19%)
- Maestro de Taller de Lectura y Escritura 79´984 (36.78%)
- Promotor de TIC 47´475 (21.83%)
- Maestro de Aula de Medios 10´859 (4.99%)

Estos datos indican, que las instituciones públicas formadoras de docentes podrían incorporar a su oferta educativa programas para preparar a los posibles candidatos a ocupar estas nuevas necesidades.

Es importante mencionar que el universo de posibles candidatos se incrementaría a más de ochocientos mil en todo México, si concursarán un estimado de al menos cuatro aspirantes por cada nueva función.

En el nivel de Preescolar se requerirían 5´097 nuevas plazas. A nivel nacional el sostenimiento estatal generaría un total de 1´609 nuevas necesidades (31.55%), el sostenimiento federalizado 2´358 (46.27%) y el indígena 1´130 (22.17%).

En cuanto al nivel de Primaria, se requerirían 178´496 nuevas plazas. A nivel nacional el sostenimiento estatal generaría un total estimado de 43´912 nuevas necesidades (24.60%), el sostenimiento federalizado 125´234 (70.16%) y el indígena 9´350 (5.24%).

En Secundaria se requerirían 33´837 nuevas plazas. A nivel nacional, el sostenimiento estatal generaría un total aproximado de 10´496 nuevas necesidades (31.01%) y el sostenimiento federalizado 23´341 (68.98%).

Con los datos anteriores, puede observarse que las instituciones públicas formadoras de docentes tienen un área de oportunidad en cuanto a su problemsolving para ampliar su oferta educativa, especialmente en

las nuevas funciones de Maestro de Taller de Lectura y Escritura, en la de Subdirector de Gestión y en el Promotor de tic, que representan el 81.83% del total estimado.

Para el caso específico de Veracruz, en el nivel de Preescolar destaca la necesidad de plazas de Subdirector de Gestión, 102 en el sostenimiento estatal, 116 en el federalizado y 240 en indígena. En el nivel de Primaria, destaca la necesidad de plazas de Maestro de Taller de Lectura y Escritura y plazas de Promotor de TIC, 3´339 y 1´451 respectivamente en el sostenimiento estatal, así como 3´921 y 1´790 respectivamente en el federalizado. Además, la función de Subdirector de Gestión Escolar tendría una demanda significativa, 890 en el sostenimiento estatal y 1´277 en el sostenimiento federalizado.

Debido a la complejidad en la distribución de los servicios educativos en todo el país, a las particularidades geográficas y de infraestructura educativa, a los aspectos sindicales y derechos laborales, a los acuerdos estatales, así como a la diversidad de combinaciones de la relación alumnos-maestro o alumnos-grupo en cada nivel-modalidad, aunado al manejo de los recursos docentes como plazas u horas, entre otros aspectos, se sugiere considerar las cifras estimadas un 20% a la baja, o sea, un total de 173´944 nuevas funciones de las NEO en todo México.

El *policymakers* es fundamental para implementación de las NEO debido a lo antes expuesto. La nueva Administración Pública Federal 2018-2024 no debe dejar de lado el estudio del superávit docente en todo el país, un estimado de más de 105 mil plazas, ya que su redistribución

paulatina con criterios claros permitiría optimizar un aproximado de más de 15 mil millones de pesos anuales en todo el país[3].

Existen entidades federativas donde las cifras estimadas son muy superiores a las de la mayoría de las otras entidades del país. Por ejemplo, Puebla y Veracruz son las únicas entidades federativas que destacan tanto en Preescolar y Primaria estatal e indígena como una de las cinco con el mayor número de nuevas funciones. El sostenimiento federalizado en ambos niveles educativos se encuentra distribuidos equitativamente en todo el país, lo que permite suponer que en las escuelas de ese sostenimiento optimizan mejor sus recursos docentes en planteles.

En las modalidades de Secundaria General y Secundaria Técnica, el Estado de México y Jalisco son las únicas entidades federativas que destacan como una de las cinco con el mayor número de nuevas funciones. Al igual que en Preescolar y Primaria, el sostenimiento federalizado en ambas modalidades se encuentra distribuidos equitativamente en todo el país, lo que también permite suponer que en las escuelas de ese sostenimiento optimizan mejor sus recursos docentes en planteles. Sin embargo, el estado de Puebla es el único que en la modalidad de Telesecundaria se encuentra entre las cinco entidades federativas con mayor número de nuevas funciones en ambos sostenimientos.

[3] Las cifras presupuestales se estimaron considerando un valor $145,000 anuales por plaza, tomando el sueldo base aproximado de una plaza docente de Primaria en zona B.

Por otro lado, el nivel de Preescolar es el único que tendría un estatus docente en superávit a nivel nacional, más de 22 mil plazas sobrantes que exigiría una revisión de la plantilla de personal de las escuelas de este nivel educativo en todo el país. Veracruz es la tercera entidad federativa con mayor incidencia en este rubro.

Primaria sería el nivel educativo con mayor déficit docente, debido a que si se implementaran las NEO se abatiría el actual superávit docente y además se generarían nuevas necesidades de docentes especializados. En el nivel de Secundaria, el comportamiento sería similar a lo que sucedería en Primaria.

Finalmente, el estudio muestra la necesidad de que las entidades federativas realicen estudios detallados a nivel de escuela de los niveles considerados en el presente trabajo, con la finalidad de que sus instituciones públicas formadoras de docentes puedan diseñar y ofertar programas que preparen a los posibles aspirantes a ocupar esas nuevas funciones en las zonas geográficas donde se requieran, especialmente a aquellas escuelas con docentes que no se justificarían frente grupo y que podrían aspirar a ocupar esas nuevas funciones, favoreciendo la optimización de recursos presupuestales destinados para ese rubro, tal y como lo establece la Reforma Educativa.

REFERENCIAS

Del Val, E., *Oficio SPEP/0518/2014 del 30 de junio del 2014*, Secretaría de Educación Pública. Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, México.

Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, sitio web www.pnd.gob.mx

González, G. y Alejo, J., *Documento técnico-normativo para la elaboración de la Programación Detallada*, Departamento de Programación de la Subdirección de Planeación en la UPECE, Secretaría de Educación de Veracruz.

Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, 2015, *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de Educación Básica, p. 24.*

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015, Encuesta Intercensal 2015, sitio web http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P

Prawda, Juan, 1984, Teoría y praxis de la planeación educativa en México, México, Editorial Grijalbo, p. 23.

Secretaría de Educación Pública, 2013, *Ley General del Servicio Profesional Docente, p.26*

Secretaría de Educación Pública, 2018, *Serie Histórica y Pronóstico del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la* SEP, sitio web http://www.snie.sep.gob.mx/Estadistica.html

TERCERA PARTE
INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS POSDECISIONAL

CRISIS EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN MÉXICO. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 2009-2018

Miguel Ángel Estrada García

Introducción

La actual crisis en el financiamiento de la educación superior pública en nuestro país se hizo evidente a nivel nacional, el 20 de octubre de 2017, ante la declaración conjunta de representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y de la Secretaría de Educación Pública (SEP), donde se comprometieron a gestionar atención y apoyo para universidades estatales que están en quiebra técnica, pues no cuentan con recursos para cubrir sus nóminas (Valadez & Valadez, 2017) y en conjunto atienden a más de doscientos mil estudiantes. Sin embargo, esto no es una concesión gratuita del Estado Mexicano, puesto que el Artículo 3° de la Constitución Política del país, en su Fracción V, establece su compromiso de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la nación, incluyendo a la educación superior.

A lo anterior se suma que la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, como ordenamiento reglamentario de ese mandato constitucional, en el artículo 21, establece el compromiso de la Federación de asignar recursos para el cumplimiento de las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior del país.

Por tal motivo, se estima relevante abordar el estado de conocimiento en relación con las recomendaciones internacionales y nacionales para el financiamiento de la Educación Superior (ES), asimismo, la evolución de la Política de Estado ante la insuficiencia de las respectivas asignaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), instrumento con el que se opera el subsidio federal ordinario a las Universidades Públicas Estatales (UPES).

Este reporte de avances en la investigación del financiamiento a las UPES, tiene por objeto correlacionar, a través del presupuesto, si el Estado Mexicano ha cumplido con las recomendaciones internacionales y nacionales en materia de financiamiento de esas instituciones; y, en especial con el mandato constitucional que establece su compromiso de promover y atender ese nivel educativo, necesario para el desarrollo de la nación.

Materiales y métodos

Este artículo surge a partir de que no se identificó la existencia de algún documento académico actualizado con el análisis de las tendencias en

el financiamiento de las UPES, por lo que busca dar sentido a propuestas con un nuevo horizonte sobre este objeto de estudio; a fin de que sean relacionadas en forma crítica y propositiva en el redimensionamiento legislativo y la implementación de esta específica Política de Estado, que se instrumenta con los recursos públicos destinados en cada ejercicio fiscal a través del PEF.

Por tal motivo, se realizó una investigación documental retrospectiva a través de fuentes confiables y verificables de carácter público; asimismo, se consultó y recopiló información de organismos internacionales y nacionales que emiten recomendaciones para el fortalecimiento de la ES, centrados en su financiamiento (Anexo 1).

Lo anterior con el propósito de verificar si la respectiva política del Estado Mexicano cumple con esos compromisos internacionales, por ello se focalizó el estudio en la evolución de los presupuestos federales que se han asignado a las UPES durante el periodo 2009-2018.

El alcance del estudio es de corte exploratorio (Hernández S, 2010: 82), ya que en la revisión de la literatura se detectó que esta problemática específica de investigación ha sido poco estudiada, más aún cuando se planteó abordarla desde una nueva perspectiva, en este caso, en la dimensión del debate legislativo en virtud de que es responsabilidad constitucional de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el determinar, en el PEF, la asignación de los recursos para el sostenimiento, entre otros, de los servicios públicos para la educación.

Resultados

En México, la universidad pública se imparte a través de "instituciones de Educación Superior creadas por decreto de los congresos locales, bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados" (SEP, 2015: 1); tiene como objetivo desarrollar las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, asimismo la extensión y difusión de la cultura. Por su importancia para el Estado y el desarrollo social, es necesario ver cómo se ve afectada la ES en su financiamiento durante los últimos años.

La ES se encuentra en un estado de crisis económica en diversos países en desarrollo, debido a que la matrícula ha crecido significativamente y la capacidad de financiamiento público va en decremento. México se enlista en esas naciones en Latinoamérica, ya que, como lo señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),

> los fondos para las universidades públicas sufrieron una reducción en términos reales, la que junto con la tendencia a poner en funcionamiento criterios de evaluación vinculados al rendimiento e incentivos estratificados a sueldos y salarios, ha cambiado el ambiente de trabajo y las capacidades en muchas universidades públicas (2009: 31).

En el caso particular del gasto público en educación en América Latina, se observa que para algunos países líderes el principal problema descansa no tanto en el gasto relativo en términos del Producto Interno Bruto (PIB)

con respecto a otros países desarrollados (por ejemplo, México está muy cerca de Estados Unidos con un nivel de más de 5%), sino en cuanto a la orientación en que se concentra el gasto. En educación superior en México el gasto es de solo 1,3%, mientras que en Estados Unidos es de 3% del PIB (CEPAL, 2009: 25). Esos cambios e impactos financieros se traducen en fortalezas y debilidades de las universidades públicas en América Latina, sin embargo, esas diferenciadas temáticas corresponden a otras investigaciones, que podrían abordarse caso por caso.

Desde el punto de vista de la economía, una crisis es un periodo o estado negativo en el que se produce un empeoramiento sustancial de las variables monetarias. En función de su intensidad y su duración, una crisis económica se denomina desaceleración, recesión y depresión. Ésta afecta a la oferta, la demanda o a ambas con una reducción en la tasa de crecimiento de la producción de una economía o un ciclo económico.

La crisis no tiene una implicación negativa; ya que, es el momento en que la rutina ha dejado de servirnos como guía y necesitamos elegir un camino y segregar a otro. En esa coyuntura de elección, que la crisis proporciona, es preciso el diseño de una Política de Estado entendida como "acciones plasmadas en la Constitución con preceptos claros que trascienden periodos de gestión de gobierno" (Corzo, 2012: 89), con el fin de consolidar prospectivamente el financiamiento óptimo de la es.

Estas políticas derivan en gran medida de los organismos internacionales, los cuales son grupos o asociaciones que se extienden más allá de las fronteras de un Estado y que adoptan una estructura orgánica permanente, y suelen tener cuatro características esenciales:

- Estar compuestos únicamente por Estados con Soberanía, lo que se conoce como composición interestatal.
- Contar con un acuerdo que se apoye en una base jurídica.
- Tener la suficiente independencia de los Estados que han firmado el acuerdo para poder asegurar la gestión responsable de los intereses de las comunidades implicadas. Generalmente cuentan con una asamblea plenaria que toma las decisiones independientemente de los intereses de los países que forman parte del organismo.
- Contar con una autonomía jurídica que impida que los Estados puedan tomar decisiones a su favor que puedan perjudicar los intereses colectivos. Esto significa que los organismos tienen la capacidad de manifestar una voluntad autónoma (Porto, 2012: 1).

Los organismos internacionales tienen objetivos, intereses y poderes bien definidos, y cuentan con una larga lista de propósitos y competencias para coadyuvar en cuanto a los Derechos Humanos, los derechos de los niños y niñas, la investigación científica, el cuidado del medio ambiente y la salud pública, entre muchos otros aspectos.

A partir de la realidad que determina las políticas públicas en nuestro país y en concordancia con Aguilar que las define como: "un proceso que se desenvuelve por etapas cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras políticas"

(Aguilar Villanueva, 2003: 15-21), se recupera una serie de recomendaciones internacionales sobre la educación superior y su financiamiento, las cuales han sido expuestas por distintas organizaciones. A continuación, se describen algunas de ellas:

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en septiembre de 2015, reunió a los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Desarrollo Sostenible donde fue aprobada la Agenda 2030 (ONU, 2016), misma que contiene diecisiete objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible para el año 2030.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se derivan de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2015) y buscan ampliar los éxitos alcanzados con ellos, así como lograr aquellas metas que no fueron conseguidas en otras propuestas internacionales.

Estos nuevos objetivos presentan la singularidad de instar a todos los países, ya sean ricos, pobres o de ingresos medianos, a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Ese organismo internacional reconoce que las iniciativas para acabar con la pobreza deben ir entrelazadas con estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que resaltan la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo; a la vez que, luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente.

Las recomendaciones desde los organismos internacionales en relación con el financiamiento de la ES se consolidan a partir de 1998 con

la Declaración Mundial de la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)[1]; es hasta 2014, en la reunión de Cátedras de dicho organismo, que se reflexiona sobre los desafíos que confrontan los sistemas de ES y se retoman los lineamientos de acción en la materia, para el periodo 2014-2017.

En dichos lineamientos, en forma operativa, la UNESCO priorizó tres áreas de trabajo en el nivel superior: la internacionalización, el uso de las tecnologías para el suministro de servicios y el apoyo a las políticas con recomendaciones en temas cruciales como la equidad, la calidad, la diversificación y el financiamiento de los sistemas de ES.

La visión sobre el desarrollo sostenible concuerda con el planteamiento de una educación coevolutiva, ya que depende del cuidado ambiental el que sigamos coexistiendo en el planeta, de forma respetuosa con el mismo y demás especies.

> La educación coevolutiva requiere reconocer la calidad de sujeto de todos los elementos vivos y no vivos que constituyen nuestro mundo. Las aves, las piedras, las montañas, los pájaros, las corrientes de agua, el viento, los árboles, los insectos, no son solo objetos de conocimiento,

[1] La UNESCO puso en marcha un proceso de profunda reforma de la educación superior promoviendo en 1995 su documento sobre Cambio y desarrollo de la educación superior, y celebró de 1996 a 1998 cinco consultas regionales y a partir de las declaraciones y planes de acción aprobados en ellas se generó el documento referenciado en octubre de 1998 en la reunión de París.

> sino sujetos activos de la naturaleza de la cual formamos parte indivisiblemente (Guillaumín A. T., 2010: 218).

En otro orden de ideas, cabe correlacionar a la educación con un enfoque multidisciplinario, que, en todos sus niveles, es considerada como el motor para transformar las vidas de jóvenes y adultos, debido a que "la educación es la clave activa que hay que mover para quebrantar el circuito inamovible entre pobreza y desigualdad" (Alcalá, 2012: 216), por tal motivo, desde el ámbito internacional se suscribe esta temática como un asunto central en las agendas a 2030.

En ese sentido, la unesco publicó el documento denominado La educación transforma vidas (UNESCO, 2017), de donde se rescata el objetivo de desarrollo sostenible cuatro, presentado en la Agenda 2030, dirigido a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, así como a promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, por lo que es fundamental para el logro de todos los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las diez metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible cuatro, abarcan diferentes aspectos, dentro de los cuales se encuentra propuesto que, para el año 2030, debe asegurarse "el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria" (UNESCO, 2017: 8).

Con esos propósitos la "unesco apoya a los países para hacer frente a la violencia de género relacionada con la escuela y a otros obstáculos para la educación, desde la falta de adecuación de las infraestructuras y los materiales docentes hasta otros obstáculos estructurales, económicos

y culturales de mayor magnitud" (UNESCO, 2017: 14). No obstante, son necesarios 39 000 millones en concepto de ayuda para inversión en el ámbito mundial, lo que supone sextuplicar el monto actual para cubrir el déficit anual de financiación destinada a la educación.

La unesco se reconoce como la única institución especializada de la onu que dispone de un mandato en es y, por esta razón facilita la elaboración de políticas de base empírica en materia de enseñanza superior (UNESCO, s.f.).

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) enuncia que "el gobierno [mexicano] debe proponerse mejorar aún más el marco de financiamiento de las etapas iniciales que facilita la cooperación de los institutos públicos de investigación y desarrollo de empresas privadas innovadoras" (OCDE(a), 2017: 43).

Bajo esta premisa, es importante tener presente que debe existir un equilibrio para evitar demasiada atención a la correlación que existe en las circunstancias y no se debe descuidar alguna de las partes, abordándolas con un pensamiento sistémico, pues "no se trata únicamente del nivel de investigación y desarrollo. Puede haber muy poca asunción de riesgos de algunos tipos y demasiada de otros" (Stiglitz, 2014: 255), es decir, se debe examinar la interrelación de fuerzas que forman un proceso común, ya que se "abarca una amplia y heterogénea variedad de métodos, herramientas y principios" (Senge, 1990: 2).

La ocde recomienda un mayor apoyo a la es, debido a que, en su documento Panorama de la educación 2017, reporta a México como último en acceso a la universidad, argumentando que solo dos de cada

diez adultos mayores de veinticinco años han tenido acceso a estudiar una carrera universitaria, también revela que el país continúa como una de las naciones con una mayor cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan, ocupando un octavo lugar (OCDE (b), 2017).

Los indicadores de este organismo en 2017 refieren diversos puntos de la es, donde el financiamiento es considerado relevante, ya que se expone el aumento del gasto a un ritmo mucho mayor que la matrícula escolar en todos los niveles, sobre todo en el universitario; el gasto total en las instituciones universitarias se incrementó en más del doble que la tasa de estudiantes, lo que refleja la prioridad que el gobierno y la sociedad le dan a la es.

Pese a ello, el porcentaje total del gasto público asignado de la educación primaria a universitaria disminuyó entre 2010 y 2014, pero no se mantuvo a la par del incremento del pib entre esos años, en promedio con los países que forman parte de ese Consejo (OCDE(c), 2017).

Asimismo, este organismo internacional plantea recomendaciones para generar mejores políticas y fomentar el crecimiento inclusivo además de la productividad en América Latina, donde se subrayan las siguientes necesidades:

- Desarrollar competencias más sólidas y adecuadas a través del sistema educativo.
- Incrementar la inversión en educación.
- Adoptar medidas educativas eficientes en costos.

- Fortalecer los vínculos entre la educación, la formación y el mercado de trabajo.
- Aumentar la eficacia de la inversión pública en investigación e innovación.
- Desarrollar políticas más inclusivas de innovación (OCDE, 2016: 6, 14).

La lectura que corresponde a los actores de las instituciones de ES y a quienes toman las decisiones respecto a su financiamiento debe ser en el sentido de que existe una oportunidad histórica para impulsar el desarrollo nacional si se implementan acciones para fortalecer mejores políticas en el país.

Siguiendo a Gramsci, que en su denominación de la *hegemonía por neutralización* o *revolución pasiva* identificó un doble momento de desarticulación y rearticulación de las tareas sociales, se requiere el establecimiento de una cadena de equivalencias para transformar los reclamos que desafían la estructura existente de relaciones de poder para articularlas políticamente, a partir del "involucramiento crítico con las instituciones, con el objetivo de dar lugar a la hegemonía diferente" (citado en Moufe, 2014: 82-85), induciendo a:

> Una profunda transformación de esas instituciones a través de una combinación de luchas parlamentarias y extraparlamentarias, con el fin de convertirlas en un vehículo para la expresión de las demandas

> democráticas. De este modo se extendería el principio de igualdad a la mayor cantidad posible de relaciones sociales (Moufe, 2014: 85).

Para lograr la transformación de instituciones es necesario contar con herramientas de análisis e interpretación como bases sólidas, y así debatir los argumentos que inhiben o limitan la participación ciudadana. Teniendo en cuenta que "los debates acerca del financiamiento de la educación superior a menudo están condicionados por la tradición y la ideología, sobre todo en cuanto al equilibrio entre las finanzas públicas y privadas" (Bassett, 2009: 99).

En ese marco, la asimetría que presentan las instituciones de educación superior es una realidad que debe ser visualizada en el momento en que se asignan recursos a este nivel educativo, existe una complejidad inmersa en las universidades con un complexo que no debe ser aislado de la estructura y funcionamiento que presentan al interior. Las UPES, desde la perspectiva de "sujeto" y el financiamiento en representación de "objeto", son planteadas en la realidad en términos de disyunción, ya que "el encuentro entre sujeto y objeto anula siempre a uno de los dos términos o bien el sujeto se vuelve «ruido» (*noise*), falto de sentido, o bien es el objeto" (Morin, 1997: 66).

Si bien, esos términos disyuntivos/repulsivos se anulan mutuamente, son, al mismo tiempo, inseparables y existe una correlación directa entre ellos, "La parte de la realidad oculta por el objeto lleva nuevamente hacia el sujeto, la parte de la realidad oculta por el sujeto lleva nuevamente hacia el objeto" (Morin, 1997: 67). Al realizar la aproximación a

la realidad, hay que identificar y reconocer las aristas inmersas en los problemas analizados, esto es, rechazar el pensamiento unidimensional, ya que el pensamiento complejo, en un escenario deseable, aspira al conocimiento multidimensional implicando, que, según Morin, es un principio de incompletud e incertidumbre.

Ante la emergencia en la situación financiera de las UPES, la cual adquiere la incertidumbre como base prospectiva, el pensamiento complejo teóricamente puede coadyuvar en las soluciones y acciones por develar, puesto que "la estrategia política requiere al conocimiento complejo, porque la estrategia surge trabajando con y contra lo incierto, lo aleatorio, el juego múltiple de las interacciones y las retroacciones" (Morin, 1997: 16).

La realidad no debe ser excluida cuando examinamos la complejidad; en ella y a través de la misma se dan los parámetros de visión y acción que se relacionarán con el tejido de sucesos, acciones, interacciones, determinaciones y casualidades que constituyen nuestro mundo lleno de fenómenos de todo tipo. La complejidad nos ayuda en la comprensión de realidades y es necesaria debido a que "La universidad pública parece haber perdido el rumbo. No cuenta con una filosofía que le guíe. No reflexiona a fondo sobre cuál debería ser su papel en un tiempo de múltiples crisis, no solo de naturaleza económica y ecológica, sino también de la imaginación" (Guillaumín T. A., 2014: 3).

Por otra parte, el Banco Mundial (BM) expone que la educación, entre otros aspectos, cumple con la función fundamental del desarrollo de una nación, mejora la capacidad de las personas para tomar decisiones con fundamento, ayuda a ser mejores padres, fomenta la responsabilidad

en los ciudadanos y alienta al cuidado del medio ambiente natural. Por tal motivo debe fortalecerse el sistema educativo, esto es "alinear al buen gobierno, la gestión y las normas financieras y los mecanismos de incentivos [con] el fin de generar educación para todos" (BM, 2014: 4).

Para BM el *Financiamiento para obtener resultados* es un desafío por considerar, donde se propone como estrategia un enfoque de financiamiento basado en resultados; cabe señalar que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), emplea esta herramienta para "mejorar la manera mediante la que los gobiernos gestionan sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico, y proveer mejores servicios a la población" (SHCP, 2012).

Además, el BM considera que en los países en desarrollo la ES ha causado gran decepción, ya que su aporte al desarrollo económico y social no refleja los logros alcanzados en los países desarrollados. Son evidentes sus carencias principalmente cuando se contrastan con los niveles internacionales. La dudosa calidad de la educación, el aporte conocimiento y la incapacidad de promover el bien común son deficiencias demasiado frecuentes. Las estrategias para superar estos problemas requieren un conocimiento amplio de sus orígenes.

En muchos países la ES está muy agobiada por cuatro carencias básicas:

- Falta de visión. No se valora de forma suficiente la importancia social y económica de los sistemas de educación superior y de las instituciones que los conforman.

- Falta de compromiso político y financiero. Los responsables de las políticas deben encarar un sinnúmero de problemas en forma urgente, aunque con escasos recursos y en un ambiente político altamente competitivo.
- Condiciones iniciales desventajosas. La educación superior en los países en desarrollo tiene la gran desventaja de partir de una base muy precaria.
- Los trastornos que trae consigo la globalización. Los mejores alumnos y académicos seguirán sintiéndose atraídos por los países más ricos, y la competencia por conseguir graduados con buena calidad académica continuará siendo muy intensa (BM, 2000: 108).

Los préstamos que otorga el BM para el desarrollo de la ES tienen como fin apoyar los esfuerzos de las naciones encaminadas a una política de transformación que permita a dicho sector operar eficientemente y, a la vez, abatir los costos que representa para las finanzas públicas. De forma similar intenta dar sustento a las reformas políticas y administrativas que sean necesarias para que se establezca un sistema educativo con eficiencia, equidad y calidad.

Asimismo, el BM menciona que, aunque en la última década se duplicó el número de estudiantes en programas de educación superior en América Latina y el Caribe, apenas la mitad de ellos se gradúa a tiempo, por lo que aún queda mucho por hacer en términos de eficiencia y calidad (BM, 2017: 36).

En las líneas previas se han abordado las recomendaciones que han emitido algunos organismos internacionales relevantes sobre la ES y su financiamiento, así como la restructuración que ellos consideran pertinente para estar en sintonía con las crecientes necesidades del mercado global y los requerimientos diferenciados para el desarrollo de los diversos países involucrados.

En el diseño de una Política de Estado, es necesario analizar la construcción del conocimiento de la política específica del Estado Mexicano en relación con el financiamiento de la ES, debido a que en nuestro país sus destinatarios, en el ciclo escolar 2016-2017, en sus modalidades técnico superior, licenciatura en educación normal y licenciatura universitaria y tecnológica, suman un total de 2 804 185 alumnos a nivel nacional, divididos en 1 460 322 hombres y 1 342 863 mujeres (ANUIES, 2016-2017), que representan una matrícula pública significativa en la formación de los profesionales que demanda el siglo XXI, por lo que el tema financiero, no solo por recomendaciones internacionales, debe de atenderse de manera prioritaria.

En México, la ANUIES es la principal organización especializada en enseñanza superior, desde su fundación ha participado activamente en la formulación de programas, planes y políticas nacionales, así como en la creación de organismos orientados al desarrollo de la ES mexicana, puesto que agrupa a más de ciento cincuenta instituciones dedicadas a este nivel educativo, lo que representa más de 80% de la matrícula de licenciatura y posgrado del país. Por ende, la ANUIES es un actor de primera importancia a nivel nacional en la discusión, elaboración, puesta en marcha y evaluación de las políticas de ES en la República.

En su recapitulación histórica del periodo 1970-1993, Ciro Murayama, en la colección de la ANUIES *Temas de Hoy en la Educación Superior*, analiza el financiamiento público a la ES en México durante esos años y muestra que la canalización de los recursos federales para el sostenimiento respecto a ese tipo de educación creció considerablemente y permitió expandir la oferta educativa del nivel superior modelando el actual perfil del sistema, a pesar de que incluye la década de los años 80, en la que se agudizó la crisis de la deuda de nuestro país (Murayama, 1997: 5,6).

Además, en la colección de la ANUIES *Problemas Educativos de México*, Rafael Cordera y David Pantoja compilaron en 1995 los trabajos que se presentaron en el seminario sobre Políticas de financiamiento a la educación superior en México, que realizó la Universidad Nacional Autónoma de México, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Entre los textos integrados destacan el análisis de Carlos Muñoz Izquierdo sobre la crisis en el financiamiento de la educación y el papel del BM en su financiamiento, así como los impactos que Aurora Loyo señala que tienen los lineamientos de los organismos internacionales sobre los proyectos de modernización por sus exigencias para la asignación de los respectivos fondos. Por su parte, Teresa Bracho documentó el énfasis que pusieron las políticas del BM en la década de los 90 en la universalización de la educación básica de los países en desarrollo, argumentando que los beneficios de la educación media y superior son individuales (Codera & Pantoja, 1995: 8-14).

En los estudios de la anuies, orientados al fortalecimiento de la ES y centrados en el análisis del financiamiento público de sus instituciones,

resaltan los trabajos realizados por el Maestro Javier Mendoza Rojas, que desde el año 2001 ha elaborado diversas obras sobre esta temática, entre los que destaca el Financiamiento de la educación superior y crisis económica, y quien desde 2009 señaló la amenaza que representan los recortes presupuestales para la ES y en los fondos de financiamiento para las UPES, precisando que:

> El financiamiento es un medio, no un fin; es un instrumento, no un objetivo en sí mismo. Contar con un financiamiento adecuado y al mismo tiempo tener una buena organización académica y administrativa permitirá a la universidad desarrollar bien sus funciones (Rojas, 2009: 11).

En las reflexiones finales de la referida obra, este autor comenta que el presupuesto federal para la ES conlleva un intenso proceso de cabildeo entre los diputados y múltiples actores externos al Congreso, que determinan las ampliaciones presupuestales que hasta 2009 observaron un significativo incremento (Rojas, 2009: 155, 157).

Adicionalmente, Mendoza Rojas publicó a través de la anuies en 2011 su estudio sobre el Financiamiento público de la educación superior en México: Fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011 y en 2015, difundió su trabajo titulado Una aproximación al análisis de los fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas estatales, donde expone las asignaciones por parte de la federación de

los fondos extraordinarios que perciben algunas instituciones de es y no los fondos ordinarios del pef.

En el Colegio de México (COLMEX) se localizó el ensayo "Políticas públicas de financiamiento de la educación superior: Implicaciones para la universidad pública", en el que Luis Muñoz Varela analiza las políticas públicas y los enfoques que promovieron el gobierno de Costa Rica y el BM para proporcionar un financiamiento adicional a las universidades estatales, a fin de diversificar sus fuentes de financiamiento y flexibilizar la disposición de recursos para atender sus funciones académicas[2].

En el acervo consultado de la biblioteca del COLMEX se detectaron otros diecinueve trabajos asociados al financiamiento de la ES, donde seis de ellos abordan esta problemática en países latinoamericanos como Colombia y Chile, el resto tiene un abordaje general no aplicable a este acercamiento.

También se realizó una búsqueda sobre los trabajos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), que se encuentran publicados en su página institucional, en su línea de investigación Financiamiento de Programas y Políticas Públicas, que ha desarrollado Gabriel Purón Cid, pero el acceso está restringido a la comunidad de alumnos, profesores y egresados de ese instituto.

Como complemento de este estado del arte sobre la problemática objeto de este análisis, en los estados del conocimiento que cada diez años

[2] De 2009 a 2012 Banco Mundial y el Gobierno de Costa Rica firmaron el convenio "Del fondo especial para la educación superior estatal". Consultado en: http://www.ucr.ac.cr/noticias/2012/11/06/gobierno-y-banco-mundial-suscriben-acuerdo.html

publica el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) con la finalidad de contribuir a mejorar la eficacia de las políticas educativas que se implementan en México, en su tercera edición de producción del conocimiento 2002-2011, se presenta una numeralia de 272 investigaciones sobre las políticas de la ES en México (Maldonado, 2013: 25).

En esta obra publicada en 2013 y presentada en el Congreso Nacional de Investigación Educativa (celebrado en Guanajuato, Guanajuato) se realizó un balance de la producción académica generada en México entre los años 2002-2012, en la que Treviño, Olivier y Alcántara abordan el contexto mundial de las referidas políticas que se derivan de las recomendaciones de organizaciones multilaterales con fuerte impacto en la agenda de ES en nuestro país, significando que han determinado la adopción del modelo promovido, con resultados diversos para México. Asimismo, al analizar las políticas del nivel superior en las últimas tres décadas, destacan que en materia financiera se ha observado una menor participación del Estado Mexicano en los subsidios ordinarios y que en ese periodo se incrementaron los fondos extraordinarios por concurso, sujetos a resultados de evaluación del desempeño y la promoción de la diversificación de fuentes de financiamiento (Maldonado, 2013: 154,155).

Cabe destacar que, en el mismo apartado en que reportan la producción en la investigación de las políticas de ES, Maldonado solo menciona el estudio de Murayama de 2009 sobre su análisis en el financiamiento del sistema; pero omitió el puntual estudió de Javier Mendoza Rojas sobre el financiamiento de la educación superior y crisis económica, publicado por la ANUIES en ese mismo año.

Adicionalmente, Odette Lobato, al abordar el balance de la investigación sobre el papel de las instituciones de ES en la producción de conocimiento y sus transformaciones en tecnología en México de 2002-2012, propone una agenda de indagaciones futuras con nueve líneas, entre las que destaca la relativa al financiamiento de la educación superior y de la investigación y desarrollo (Maldonado, 2013: 370).

Dicho hallazgo fortalece esta búsqueda y muestra que el tema del financiamiento educativo no se ha abordado de manera tal que genere las evidencias para contribuir al debate efectivo en la reformulación de la política del Estado Mexicano para el financiamiento de la ES. En el Anexo 2 se pueden observar la serie de recomendaciones enunciadas hasta estas líneas.

Por otra parte, al focalizar el mecanismo de financiamiento a la ES en México se identificó que estas asignaciones presupuestales se realizan a través del PEF "instrumento de política económica más importante del gobierno. Refleja las prioridades económicas y sociales en términos monetarios" (Centro de análisis e investigación, 2002: 5).

Por tal motivo:

> El presupuesto federal tiene efectos sobre la inmensa mayoría de la población. Las calles por las que caminamos, el alumbrado público y la infraestructura de nuestras ciudades dependen del presupuesto público, al igual que las escuelas a las que asisten la gran parte de las niñas y los niños de México (Centro de análisis e investigación, 2002: 6).

En ese universo, dentro de las responsabilidades asumidas en el presupuesto federal, se encuentran los subsidios y apoyos destinados a las UPES, asignados en el pef a través de los programas denominados como se especifica a continuación:

- U006: Subsidios para organismos descentralizados estatales, que se otorgan a las UPES a través de los convenios de apoyo financiero federal.
- U007: Fondo de apoyo para reformas estructurales de las universidades públicas estatales.
- U008: Fondo de apoyo para saneamiento financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno.
- U009: Fondo para el reconocimiento de plantilla de las UPES.
- U066: Fondo para la atención de problemas estructurales de las UPES.
- U080: Apoyos a centros y organizaciones de educación.
- U081: Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES.
- Adicionalmente se les asignan otros fondos extraordinarios concursables que controla centralmente la SEP, a través de diversos programas o proyectos con reglas de operación propias.

Se destaca, a manera de ejemplo, que para el año 2018 los fondos federales extraordinarios más significativos para las UPES son los siguientes:

Tabla 1.
Principales Fondos Extraordinarios para Educación Superior 2018

Montos en millones de pesos

Programa	Programa presupuestario	Presupuesto 2018
U081	Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES	700.0
079	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	692.6
244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	401.7
U040	Programa de Carrera Docente en UPES	350.0
	Suma:	**2,144.3**

Fuente: SHCP, PEF 2018. Ramo 11
Consultado en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/11/r11_ppcer.pdf
03 de agosto de 2018

En el análisis del objeto de estudio se logró determinar que estos programas presupuestales surgen en atención a la Meta 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Gobierno de la República, 2013), denominada México con Educación de Calidad, al objetivo 3.1 y a la estrategia 3.1.3, en las que se establecen líneas de acción necesarias para saneamiento financiero y reformas estructurales que garanticen la ES. Asimismo, de acuerdo con el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (SEP, 2013), su objetivo 3 y

la estrategia 3.1, en las que se establecen las acciones necesarias para dar viabilidad de operación a las instituciones de ES.

En ese contexto, cabe hacer mención que:

> Cuando se explora el discurso de las políticas públicas del gobierno federal en torno al concepto de estándar de calidad en la educación, se encuentra que las reformas que se han realizado, en un momento u otro, siempre apuntan hacia formar para dar respuesta a un mercado laboral en el que se resalta la relación con la industria, las telecomunicaciones, la banca, la salud, la economía y la educación (Velasco Toro, Peredo Carmona, Fuentes Navarro, González Cajica, & Lopéz Callejas, 2016: 18).

Esto concuerda con las declaraciones del quien fue secretario de Educación de nuestro país, Aurelio Nuño, cuando el 4 de octubre de 2015 dio a conocer los siete ejes para apuntalar la Reforma Educativa; destacando que el sexto de ellos propone "vincular al sistema educativo con el mercado laboral" (Navarro, J., 2015).

Desde la perspectiva neoclásica, la teoría del capital humano, consolidada por Schultz (1961) y Becker (1964), explica que "la educación es la variable determinante del éxito en el mercado laboral, mismo que se traduce en mayor productividad e ingresos y ven en la inversión de las personas un mejor futuro" (Cardona Acevedo, Montes Gutiérrez, Vásquez Maya, & Brito Mejía, 2007: 7).

A partir de ese marco y serie de recomendaciones, se recuperó el detalle y evolutivo presupuestal de los distintos fondos federales con los

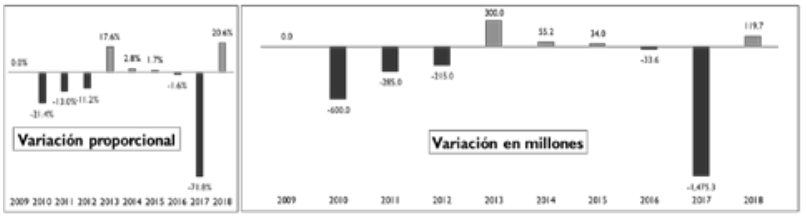
que se instrumenta la política de financiamiento en es del país, con el fin de verificar si la respectiva Política de Estado cumple con las recomendaciones de los organismos internacionales, ya que estos alcanzan gran importancia en la discusión mundial sobre las acciones sociales y económicas; por ello se focalizó el estudio a la evolución de los presupuestos federales que se han asignado a las upes (ver Tabla 2), con los resultados siguientes:

Tabla 2.

Evolutivo (2009-2018) del Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales.

Montos en millones de pesos corrientes

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Acumulado 2009-2018
U007 Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (**Fondo de concurso para apoyar las reformas de las UPES para abatir pasivos contingentes derivados de pensiones y jubilaciones**)	1,200.00	1,000.00									2,200.00
U008 Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno (**Fondo de concurso para propuestas de saneamiento financiero**)	1,000.00	800.00	800.00	800.00	1,000.00						4,400.00
U009 Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (**Fondo de concurso**)	600.00	400.00									1,000.00
U066 Fondo para la atención de problemas estructurales de las UPES			1,115.00	900.00	1,000.00						3,015.00
U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES*						2,055.17	2,089.18	2,055.59	580.26	700.00	7,480.20
Total	**2,800.00**	**2,200.00**	**1,915.00**	**1,700.00**	**2,000.00**	**2,055.17**	**2,089.18**	**2,055.59**	**580.26**	**700.00**	**18,095.20**
Variación absoluta (año anterior)	**0.0**	**-600.0**	**-285.0**	**-215.0**	**300.0**	**55.2**	**34.0**	**-33.6**	**-1,475.3**	**119.7**	
Variación porcentual (año anterior	**0.0%**	**-21.4%**	**-13.0%**	**-11.2%**	**17.6%**	**2.8%**	**1.7%**	**-1.6%**	**-71.8%**	**20.6%**	



Nota: * el presupuesto aprobado por el Congreso de la Unión para 2016 fue de $2,713.0 millones, el cual se modificó por la reducción aplicada por parte de la SHCP.
La suma de las parciales puede no coincidir debido al redondeo aplicado.

Fuente: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005 (página 10). Consultado en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/r2005/Tomos/T6V2.pdf
SHCP, Ramo 11 Educación Pública del PEF 2002-2018. Consultado en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

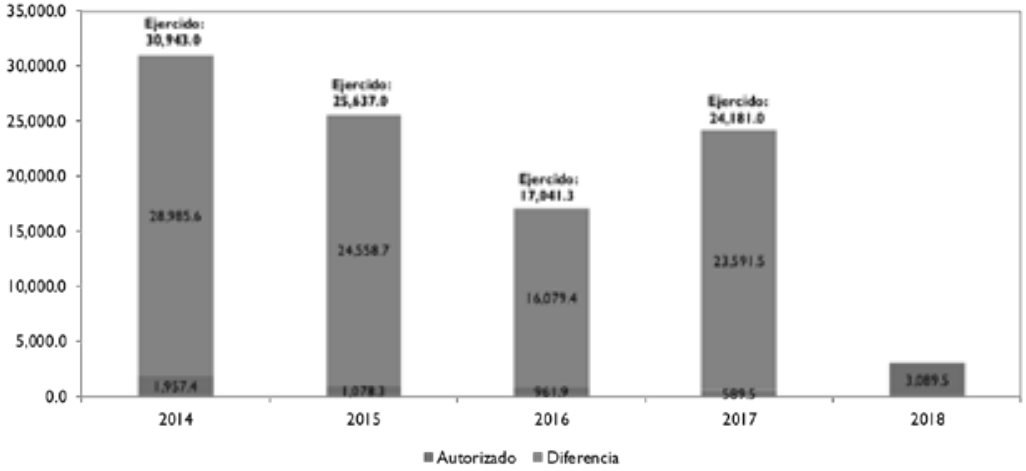
Actualizado: 03 de agosto de 2018

Además de estos fondos, durante los cuatro últimos años 2014-2018, el programa U080 ha tenido el siguiente comportamiento (ver Tabla 3).

Tabla 3.
Presupuesto 2014-2018 del programa U080:
Apoyos a centros y organizaciones de educación.

Montos en millones de pesos corrientes

Presupuesto / Año	2014	2015	2016	2017	2018	Acumulado 2014-2018
Autorizado 1/	1,957.4	1,078.3	961.9	589.5	3,089.5	7,676.6
Ejercido 2/ 3/	30,943.0	25,637.0	17,041.3	24,181.0	N. D.	97,802.4
Diferencia	**28,985.6**	**24,558.7**	**16,079.4**	**23,591.5**	**N. D.**	**93,215.2**



Notas: Este programa se creo en 2014. N. D.: No Disponible
Fuentes: 1/ SHCP, PEF 2014-2018
(http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)
2/ SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública 2014-2016
(http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica)
3/ SHCP. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas (información a diciembre de 2017).
(http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/informes/2017/ivt/04afp/itanfp06_201704.pdf)

Actualización: 03/08/2018

Se destaca que el monto del presupuesto sobreejercido de 2014 a 2016 ascendió a $69 623.7 millones, adicionalmente, en 2017 el programa

U080 tuvo un sobreejercicio de $ 23 591.5 millones, por lo que, de 2014 a 2017, el sobreejercicio ascendió a $ 93 215.2 millones.

Como evidencia del efecto de estas radicaciones insuficientes que están generando crisis en el financiamiento de la educación superior pública en nuestro país, como ya se mencionó, en octubre de 2017 representantes de la ANUIES y la SEP "se comprometieron a gestionar atención y apoyo para universidades estatales que están en quiebra técnica, pues no cuentan con recursos para cubrir sus nóminas, un problema que se extiende y agrava" (Valadez & Valadez, 2017).

Este problema, que asumen la SEP y la ANUIES inicialmente, corresponde a siete universidades públicas que técnicamente se encuentran en quiebra financiera, ya que en algunos casos no tienen presupuesto para pagar la nómina ordinaria ni para cubrir las prestaciones salariales de fin de año, dado que sus arcas están vacías.

El compromiso de ambas instituciones fue para gestionar atención y apoyo financiero a las universidades autónomas de: Morelos, Zacatecas, Estado de México, Nayarit, Juárez de Tabasco y Benito Juárez de Oaxaca, así como la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, que en conjunto atienden a más de doscientos mil estudiantes.

A pesar de estas declaraciones, el 21 de noviembre de 2017, la SEP, a través del entonces subsecretario de Educación Superior, Salvador Java Guerrero, comunicó que esa Secretaría no rescatará a universidades quebradas pues no se cuentan con recursos adicionales (Moreno, 2017).

Discusión

Como resultado de esta negativa por parte de las autoridades educativas, las universidades tendrán que afrontar la problemática con recursos propios, lo que provocará la falta de atención a las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior del país, repercutiendo en el cumplimiento de su responsabilidad social.

En la tabla 2 se presentó la evolución de los fondos destinados a las UPES y se observa que, de cinco de ellos, en los últimos cinco años (2014-2018) solo se ha considerado la asignación en el programa U081 correspondiente al Apoyo para la atención de problemas estructurales de las UPES, mismo que se complementa con el fondo U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación, expuesto en la Tabla 3, así como, con otros fondos extraordinarios que se autorice para cada ejercicio fiscal por parte de la Cámara de Diputados, como los que se enlistaron en la Tabla 1, para el ejercicio fiscal 2018.

No obstante, se demuestra un significativo decremento en el presupuesto destinado a las UPES; tan solo en el programa U080 a partir de los datos contenidos en las respectivas cuentas públicas dictaminadas, contrasta la asignación adicional (sobreejercicio) de 2014 por un monto de $28 985.6 millones, con la de 2016 que fue de $16 079.4 millones, se encuentra una diferencia porcentual de aproximadamente 55.47% ($12 906.2 millones), lo que representa una disminución considerable en la asignación presupuestal para las UPES.

En el ámbito educativo, el tema de las agencias internacionales permite articular el debate sobre las tendencias educativas contemporáneas, las recomendaciones son vitales para desarrollar las funciones de la universidad. La realidad, expuesta en números, del nivel superior indica que las tendencias a 2019 de financiamiento a la ES será a la baja y con asignaciones presupuestales deficitarias, situación que afectará significativamente los resultados educativos de la universidad de cara a sus servicios; en ese marco, se requiere de mayor y más diversificada investigación al respecto.

Con base en lo anterior y a que no se focalizó en México algún documento regulatorio o un mecanismo de seguimiento que establezca procedimientos para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de financiamiento de la ES, se puede inferir que, en cierta medida, se contraviene a esos organismos y como consecuencia a la propia política contenida en el Artículo 3° de la Carta Magna del país, en su Fracción V, donde se establece el compromiso del Estado Mexicano de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación.

Este análisis se enfocó en la revisión de las recomendaciones en materia de financiamiento a la ES y la evolución de las asignaciones presupuestales en el periodo 2009-2018 del país, proceso que opera a través del PEF. Cabe precisar que —como en otras acciones derivadas de la Administración Pública— existen importantes pendientes y retos jurídicos ineludibles que atender en el marco de las corresponsabilidades de

las interrelaciones gubernamentales de los poderes Ejecutivo Federal y Legislativo, así como entre la Federación y los gobiernos estatales.

En ese contexto, uno de los principales desafíos que se derivan de la distribución presupuestal de las UPES es la urgente atención en la Agenda Legislativa Federal, para que este tema sea incluido en la mesa de debates, con el fin de atender la crisis financiera actual de las instituciones de ES, y así, originar un seguimiento sistémico e integral de evaluación, en función del sentido y origen manifestado en el Artículo 3º de la Carta Magna.

Otra medida, ante la evidencia de la evolución y las radicaciones insuficientes del PEF, es la necesidad de establecer medidas correctivas y preventivas legalmente sustentadas con equidad y transparencia, para evitar que se continúe afectando a las universidades estatales por subsidios federales inequitativos.

En la coyuntura histórica de la transición político electoral 2018 en México, en donde se están redefiniendo, refundando y reconstruyendo las políticas públicas de nuestro país, se actualiza la necesidad de incorporar en forma integral al debate nacional y a las correspondientes agendas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial la problemática objeto de estudio de esta indagación: la crisis actual y futura del financiamiento público de la educación universitaria, en la búsqueda de soluciones con equidad y justicia, considerando las recomendaciones internacionales y nacionales para darle viabilidad y sentido de futuro a las UPES.

Finalmente, en este punto es oportuno reconocer que el ejercicio analítico presentado en este documento no es exhaustivo, sino con

alcances limitados; sin embargo, aporta bases y evidencias, clarificando el estado de la cuestión, con miras a continuar y consolidar esta investigación, misma que aborde diferentes ámbitos de reflexión en la complejidad, emergencia e incertidumbre de las UPES, que por la extensión de este trabajo no se incorporaron. Además, este objeto de estudio es presentado desde un punto de vista particular, tomando en cuenta que existen diversas perspectivas, característica inherente a los campos del conocimiento. Asimismo, se considera este escrito como material valioso para conocer cómo y a partir de qué recomendaciones se ha desarrollado el financiamiento de la educación superior en México en el periodo 2009-2018.

Anexos

Anexo 1. Análisis de recomendaciones internacionales y nacionales

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Recomendaciones sobre Financiamiento de Educación Superior

Fuente: Elaboración propia, a partir de las recomendaciones internacionales y nacionales sobre educación superior.

REFERENCIAS

Aguilar Villanueva, L. F. (2003). *Estudio Introductorio. Tercera Antología de la colección de política Pública. Problemas públicos y agenda de gobierno.* México: Porrúa.

Alcalá, B. (2012). Repensar México. Un enfoque multidisciplinario. México: IEXE.

ANUIES. (2016-2017). *Anuarios estadísticos de educación superior.* Obtenido de http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior.

Banco Mundial. (2000). *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas.* Obtenido de http://documentos.bancomundial.org/curated/es/630041467998505995/pdf/2018210educaci1paises0en0desarrollo.pdf

Banco Mundial. (2014). *Estrategia de Educación 2020 del Banco Mundial.* Obtenido de http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/463292-1269917617150/6915424-1279137061297/ExecSummary_Spanish.pdf

Banco Mundial. (2017). *Momento decisivo. La educación superior en América Latina y el Caribe.* Obtenido de https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26489/211014ovSP.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Bassett, R. M. (2009). *Organismos internacionales y políticas en educación superior ¿pensando globalmente, actuando localmente?* México: ANUIES.

Cardona Acevedo, M., Montes Gutiérrez, I. C., Vásquez Maya, J. J., & Brito Mejía, T. (abril de 2007). *Capital humano: una mirada desde la educación.* Obtenido de https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjh-vt-h4MbXAhVIwVQKHSPfA1sQFggpMAE&url=http%3A%2F%2Fpublicaciones.eafit.edu.co%2Findex.php%2Fcuadernos-investigacion%2Farticle%2Fdownload%-2F1287%2F1166&usg=AOvVaw0wLZNnGZ6c1OTJeA

Centro de análisis e investigación. (2002). *El ABC del presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción.* México: FUNDAR.

CEPAL. (2009). *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina.* Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4884/S2009334_es.pdf

Codera, R., & Pantoja, D. (1995). *Políticas de financiamiento a la educación superior en México.* México: ANUIES.

Corzo, J. F. (2012). *Diseño de Políticas Públicas.* México: IEXE.

El Universal. (09 de septiembre de 2017). OCDE: México, último en acceso a universidad. Obtenido de http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/ocde-mexico-ultimo-en-acceso-universidad

Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Obtenido de http://pnd.gob.mx/

Guillaumín, A. T. (2010). Notas para una educación coevolutiva (antes de que termine el Holoceno). *Revista de la Universidad Bolivariana*, 199-22. Obtenido de http://www.scielo.cl/pdf/polis/v9n25/art11.pdf

Guillaumín, T. A. (mayo de 2014). *Universidad pública vs desarrollo. Hacía una resignificación de su misión.* Obtenido de https://es.scribd.com/document/248830290/Guillaumin-Universidad-vs-Desarrollo-Mision

Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación.* Perú: Mc Graw Hill.

Jaime. Educación. (14 de noviembre de 2017). *Jaime Saavedra, del Banco Mundial: "El mecanismo central para reducir la pobreza es la educación"*. Obtenido de http://www.lanacion.com.ar/2082100-jaime-saavedra-del-banco-mundial-el-mecanismo-central-para-reducir-la-pobreza-es-la-educacion

Maldonado, A. (2013). *Educación y Ciencia: políticas y producción del conocimiento 2002-2011.* México: COMIE.

Moreno, T. (21 de noviembre de 2017). *El Universal*. Obtenido de SEP: no rescatará a universidades quebradas: http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/sep-no-se-rescatara-escuelas-quebradas

Morin, E. (1997). *Introducción al pensamiento complejo.* Obtenido de http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/MorinEdgar_Introduccion-al-pensamiento-complejo_Parte1.pdf

Morin, E. (2012). *¿Hacia dónde va el mundo?* España: Paidós.

Moufe, C. (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente.* Buenos Aires. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Murayama, C. (1997). *El financiamiento público a la educación superior en México.* México: ANUIES.

Navarro, José. (21 de octubre de 2015). *La relación entre el sistema educativo y el mercado laboral ¿simbiosis imposible?* Obtenido de NEXOS: https://educacion.nexos.com.mx/?p=49

OCDE. (2016). *Fomentando un crecimiento inclusivo de la productividad en América Latina.* Obtenido de https://www.oecd.org/latin-america/fomentando-un-crecimiento-inclusivo-de-la-productividad-en-america-latina.pdf

OCDE. (a) Enero de 2017. *Estudios económicos de la OCDE México.* Obtenido de https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf

OCDE. (b) 2017. *Panorama de la educación 2017.* Obtenido de http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/EAG2017CN-Mexico-Spanish.pdf

OCDE. (c) 2017. *Panorama de la educación 2017. Indicadores.* Obtenido de http://www.oecd-ilibrary.org/sites/7da6001b-es/index.html?itemId=/content/summary/7da6001b-es&mimeType=text/html

ONU. (2015). *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2015.* Obtenido de http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

ONU. (2016). *Agenda 2030.* Obtenido de http://www.onu.org.mx/agenda-2030/

Porto, P. J. (2012). *Definición.de.* Obtenido de https://definicion.de/organismo-internacional/

Rojas, J. M. (2009). *Financiamiento de la educación superior y crisis económica.* México: ANUIES.

Senge, P. (1990). *La quinta disciplina en la práctica.* Obtenido de http://jmonzo.net/blogeps/laquintadisciplinaenlapractica.pdf

SEP. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018.* Obtenido de http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.Wgtro3ZrzIU

SEP. (2015). *Instituciones de educación superior.* Obtenido de https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/instituciones-de-educacion-superior

SHCP. (2012). *Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación en México.* Obtenido de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

Stiglitz, J. E. (2014). *La creación de una sociedad del aprendizaje.* México: Paidós.

UNESCO. (2017). *La educación transforma vidas.* Obtenido de http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002472/247234s.pdf

Valadez, N., & Valadez, A. (22 de octubre de 2017). *La Jornada en Línea.* Obtenido de La SEP y la Anuies, al rescate de universidades en quiebra técnica: http://www.jornada.unam.mx/2017/10/22/sociedad/029n1soc

Velasco Toro, J., Peredo Carmona, P. B., Fuentes Navarro, F., González Cajica, M. G., & López Callejas, M. (2016). *Horizonte Educativo. Hacia una pedagogía de la autoorganización.* México: Secretaría de Educación de Veracruz.

INDICADORES EDUCATIVOS, EDUCACIÓN DE CALIDAD Y BONO DEMOGRÁFICO

Máximo Romero Jiménez

La Democracia es imperfecta por la dicotomía entre Estado y Sociedad.

Norberto Bobbio.[1]

Introducción

La democracia moderna no puede entenderse sin los conceptos de Bobbio, quien es uno de los teóricos más serios en la materia sobre la relación entre Estado y Sociedad; una relación la cual evoluciona con el tiempo y que necesita ser redimensionada en esta nueva etapa democrática. Vivimos actualmente un momento coyuntural que nos obliga a actuar con determinación en todos los ámbitos. En educación, es necesaria una nueva política en donde se impacte en el corto y mediano plazo a los alumnos. No tenemos tiempo que perder. Es urgente cambiar

[1] Las cifras presupuestales se estimaron considerando un valor $145,000 anuales por plaza, tomando el sueldo base aproximado de una plaza docente de Primaria en zona B.

los actuales paradigmas educativos, para asegurar un futuro mejor en nuestra sociedad.

En los próximos 5 a 10 años, un número limitado de estudiantes entre 15-29 años, tendrán la responsabilidad de llevar en sus hombros el futuro de nuestro país y nuestro Estado. Necesitamos educarlos bien. Que el Estado no haga su trabajo correctamente, incidirá negativamente en el desarrollo exitoso de Veracruz. Necesitamos, en consecuencia, que todos los actores políticos se pongan de acuerdo para asegurar que estemos educando correctamente a los futuros emprendedores, directores, gerentes, administradores, investigadores los cuales generarán riqueza y trabajo en nuestro Estado. Si fallamos en el intento, tendremos la necesidad de importar talentos de otros lugares y estaremos destinados a ocupar solo los puestos de trabajo que requieran mano de obra no especializada.

Hoy la nueva clase política que se inserta deberá determinar el curso a tomar. Así, hoy sociedad y Estado están entrelazados. El Estado desde el ejecutivo y legislativo, tendrán la responsabilidad de realinear la política educativa. La sociedad, deberá contribuir para que el cambio, se dé lo más pronto posible para que no afecte a la juventud.

Hoy existe un bono demográfico que no podemos dilapidar. Sin embargo, el escenario no es sencillo. Los principales indicadores educativos nos colocan en los últimos lugares con un bajo logro académico. Pareciera que el objetivo único debiera ser la mejora de la calidad educativa. Sin embargo, tenemos flagelos los cuales debemos atender igualmente como cobertura, violencia, analfabetismo, deserción escolar y rezago educativo, por mencionar algunos.

El Estado está obligado por mandato constitucional a otorgar una educación de calidad. Esa es una garantía que los actores políticos están obligados a cumplir. Atender adecuadamente el mandato constitucional, asegurará que la garantía de una enseñanza de calidad contribuya a educar a personas y que ayuden a acotar la brecha entre sociedad y gobierno.

A continuación, el ensayo abordará los indicadores nacionales que inciden en la educación, el tema del bono demográfico y por qué debemos cuidarlo, los factores adicionales que hay que considerar para atender la educación, cómo va la calidad educativa en el estado, por qué hay que promover la cultura de la denuncia en la violencia en las escuelas y como impacta en la educación y qué se requiere para generar buenos estudiantes, como complemento a las políticas educativas. Lo anterior, siempre con una visión prospectiva, crítica y constructiva, aclarando que las opiniones de este ensayo son exclusivas del autor y no deberán ser tomadas como posición oficial o institucional de alguna índole.

Indicadores que afectan a la juventud

Como se dijo en la introducción, existen muchos factores que afectan a la educación. El entender y conocer la situación en donde se encuentran los principales indicadores de la educación, permite entender mejor el contexto para buscar mejores soluciones a través de la planeación.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el sistema educativo mexicano de alto desempeño debe caracterizarse por la existencia de una buena cobertura educativa

y que exista un número óptimo entre los estudiantes que ingresan al sistema educativo y los que logran concluirla.[2]

Si partimos del indicador de rezago educativo, que inicia con la población de más de 15 años y que no han concluido sus estudios de secundaria, vemos en el Estado los años de estudio para el último ciclo escolar 2017-2018 fue de 8.4[3]. Es decir, en Veracruz, la mayoría de los estudiantes solo logran estudiar hasta el segundo de secundaria, cuando la media nacional es de 9.4[4], significa que lograron concluir la secundaria. A nivel nacional hay 6 millones de personas en rezago educativo[5].

De igual manera, vemos que Veracruz enfrenta un número importante de analfabetismo, de acuerdo con las últimas cifras oficiales existe un porcentaje de 7.5[6] de analfabetas entre la población de 15 años y más, cuando la media nacional es de 4.4[7].

En cobertura en Educación Básica nos encontramos también por debajo de la media nacional la cual es de 95.4, al estar en 91.2 por ciento[8]. En Educación Media Superior también estamos debajo de la media

---

[2] OCDE (2019). Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264087682-3es.

[3] Número promedio de grados escolares aprobados en poblaciones de 15 y más años.

[4] 6º Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, pg. 305.

[5] *Ibid.*

[6] Relación porcentual del número total de analfabetas entre la población de 15 y más.

[7] 6 Informe, *Op. Cit.*, pg. 306.

[8] *Ibid*, pg. 307.

nacional que es de 78.5 y en Veracruz es de 76.5[9]. Lo mismo en Educación Superior, la media nacional es de 38.4 y Veracruz está en 33.1[10].

Dado que los resultados educativos de Veracruz se encuentran por debajo de la media nacional, el Estado está en una encrucijada donde se han encontrado muchos sistemas educativos de alto rendimiento, esto es, mantener el *statu quo* o emprender una transformación profunda de su sistema educativo.[11]

El bono demográfico de juventud en Veracruz

Según la encuesta Nacional de la Juventud 2010, en México hay 36 millones de jóvenes de 12 a 29 años. Lo anterior representa el 32% de la población total en el país[12]. De los cuales, de acuerdo con datos de INEGI/IMJUVE, en el 2012 existían en nuestro país 16 millones de personas entre 12-29 años de edad en situación de pobreza.

La población joven del país se concentra en 5 estados: Estado de México con el 4.9%, Distrito Federal con el 2.6%, Veracruz con el 2.4%, Jalisco con el 2.3% y Puebla con el 1.9%, siendo Veracruz el tercer estado con mayor población joven[13].

---

9 *Ibid*, pg. 308.

10 *Ibid*, pg. 309.

11 OCDE (2013), Improving Education in Mexico: A State – level Perspective from Puebla. ISBN 978-92-64-20517-8.

12 IMJUVE. (2012). Encuesta Nacional de Educación. Agosto, 2018, de IMJUVE Sitio web: http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/4._ENJ_2010_-_Veracruz_VF_Mzo_20_MAC.pdf.

13 *Ibid*.

En Veracruz, el Estado brinda servicios educativos a 2.3 millones de personas entre cero y 29 años, de los cuales sólo 766,684 son jóvenes entre 12-29 años[14]. Si consideramos que, de acuerdo con INEGI, en nuestro estado hay 3.5 millones personas de cero a 29 años, existe todavía un número muy importante de personas que se encuentran fuera de los servicios escolares y necesitan ser rescatados[15]. En otras palabras, un 40% de la población se encuentra en edad de ser atendido por los servicios educativos del Estado. En consecuencia, Veracruz cuenta con un excelente bono demográfico que necesita ser atendido y no dilapidado[16]. Es de vital importancia enfocar esfuerzos en atender estos bonos demográficos de niñas, niños y adolescentes que representan el futuro de Veracruz.

En este sentido, la OCDE ha señalado la importancia de que el Estado no sólo garantice la educación para aquellos alumnos inscritos dentro de los sistemas educativos, sino para generar estrategias donde se permitan incorporar a la población a los que, teniendo la edad, no reciben educación[17]. De ahí la importancia prioritaria de emprender una transformación profunda de nuestro sistema educativo.

Diversos estudiosos han coincidido que el Ejecutivo y el Congreso deben dar prioridad a la reorganización del Estado. En este sentido, el sector educativo debe concluir el proceso de retomar la rectoría de la educación

[14] Numeralia SEV. 2017-2018.

[15] *Ibid.*

[16] INEGI. (2015). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Agosto 2018, de INEGI Sitio web: http://www.beta.inegi.org.mx/app/indicadores/#divFV3108001001 .

[17] Improving Education in Mexico, op. cit.

e implementar políticas públicas dando resultados en el corto plazo y que permitan un avance significativo en los indicadores educativos.

Desde el 2015, el Estado de Veracruz se ha ubicado en los últimos 5 lugares a nivel nacional en el índice de analfabetismo, solo precedido por Oaxaca, Chiapas y Guerrero. Lo anterior se atribuye al tamaño de la población, así como a la falta de políticas públicas orientadas a disminuir esta problemática[18]. Lo cierto es que no hemos sido lo suficientemente eficientes para atender esta problemática. Actualmente, hay un porcentaje de 7.5% de analfabetas entre la población de 15 años y más, un número importante el cual debe ser atendido por cualquier estrategia educativa nacional y estatal[19].

El otro flagelo mencionado previamente es el de rezago educativo. De acuerdo con el CONEVAL, en su medición de 2014, Veracruz es la segunda entidad en la República en donde su población no cuenta con estudios certificados de secundaria[20]. Lo anterior es un problema urgente que necesita ser atendido mediante la implementación de políticas públicas orientadas a permitir salir de esta condición. Como se dijo previamente, en el último ciclo escolar 2017-2018 el año promedio de estudio de la población en Veracruz fue de 8.4%, así que continuamos con un importante rezago en la materia que necesita ser atendido con responsabilidad y efectividad[21].

---

[18] INEE. (2015). Plan Nacional para la evaluación del aprendizaje. Agosto 2018, Sitio web: http://www.inee.edu.mx/index.php/resultados-nacionales-2015.

[19] 6º Informe, op. cit., pg. 306.

[20] CONEVAL. (2016). Informe de Pobreza en México 2014. Septiembre 2018, sitio web: https://www.coneval.org.mx/informespublicaciones/documents/informe-pobreza-mexico-2014.pdf.

[21] 6º Informe, *op.cit.*, pg. 305.

En educación superior, Veracruz, de acuerdo con cifras de la Federación, en 2016 registró una cobertura en Educación Superior de 32.1%, es decir solo 3 de cada 10 personas cursan este nivel de estudios, mientras que la media nacional es de 4 personas[22], y como se señaló previamente, para 2018 hemos mejorado el indicador a 33.1%, pero no es suficiente, nos encontramos francamente por debajo de la media nacional[23].

Estas realidades, son tan solo una muestra rápida de las complejidades que representan a un Estado el poder atender los factores que inciden en una mala educación, bajo crecimiento y desarrollo. Analizarlos adecuadamente, permite encontrar soluciones a dichos problemas. Sin embargo, no es tarea fácil. Se necesita además de actores distintos al Ejecutivo, como el Legislativo para que las políticas públicas puedan encontrar un sustento legal que encamine su entendimiento y ejecución. En otras palabras, no es posible una política educativa donde no haya un marco regulatorio que la norme. Uno de los avances más relevantes en materia educativa en los últimos años ha sido el lograr avanzar en la capacitación docente, la mejora del modelo educativo y generar certeza a los maestros para poderse profesionalizar. En Veracruz ha habido avances importantes en los últimos dos años. Sin embargo, muchas veces es necesario construir escenarios nuevos que rompan viejos paradigmas. Los nuevos funcionarios y parlamentarios deberán observar y analizar lo que

[22] Secretaría de Educación Pública. (2016). Septiembre de 2018, Sitio web http://www.pides.mx/panorama_esmex_2015_2016/30_veracruz_panorama_esmex_m.pdf.

[23] 6º Informe, *op.cit.*, pg. 309.

se ha logrado acá y en otros lados, adaptar dichas realidades a su contexto actual y proponer soluciones inteligentes que deberán ser probadas y comprobadas para saber su efectividad. No se trata de inventar algo nuevo. Muchos países han transitado por donde México está pasando. Necesitamos buenas prácticas. De ahí la importancia de los organismos serios especializados como la OCDE. En este sentido, las buenas prácticas son muchas veces elementos que sirven y contribuyen para lograr el consenso final de una ley, iniciativa, programa o acción. Estamos obligados y comprometidos a conocer y dominar el entorno que enfrentamos. Necesitamos funcionarios y parlamentarios con un perfil moderno, con estudios, y que, sin ser expertos de todos los temas, tengan el interés de acercarse a los conocimientos necesarios para poder entender y dominar la materia con la intención de defenderla y aplicarla. El conocer todos los elementos de una negociación, de acuerdo con la teoría política de las arenas del poder, permitirá determinar si es necesario una política distributiva, regulatoria, institucional o redistributiva.[24]

La realidad veracruzana obliga a educar bien a nuestros alumnos y a no desperdiciar nuestro bono demográfico. No tenemos la opción de implementar un plan a largo plazo. Contamos con 3.5 millones de jóvenes y sólo estamos educando a 2.2 millones de estudiantes con grandes limitantes. Si consideramos que sólo hay 766 mil jóvenes entre 12 a 29 años, la realidad es que dicha población será la responsable de mantener con sus impuestos en

[24] Extraído de: https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1#page_scan_tab_contents.

unos años, la economía del Estado. Es imperante que contribuyamos a que estos estudiantes sean exitosos y que se inserten en la economía como líderes y no como obreros o simples trabajadores subempleados o mal pagados.

Otros factores que impactan al sistema educativo veracruzano

En el ciclo escolar 2017-2018, el universo de atención de educación básica estuvo conformado en los niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria por las siguientes cifras: en preescolar se atendieron 270,315 alumnos por 17,231 docentes en 7,720 instituciones educativas; en primaria 9,521 escuelas albergaron a 45,448 maestros y 859,418 estudiantes; en secundaria 25,999 profesores instruyeron a 413,959 alumnos en 3,467 centros educativos.[25]

La Educación Básica cuenta con 15,904 inmuebles, los cuales en algunos casos son utilizados por más de un centro de trabajo, debido a que se comparten edificios entre turnos matutinos, vespertinos y nocturnos. Del total de inmuebles referido 96.1% cuenta con servicio de electricidad; 69.7% cuenta con agua entubada para atender las necesidades del plantel; 65.3% tienen fosa séptica y únicamente 33.9% tienen drenaje. Por otra parte, los inmuebles presentan daños mayores, entre los más recurrentes se encuentra que 80.9% tiene problemas relacionados con la losa; 49.1% con muros; en

[25] Secretaría de Educación Pública. (2018). Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa. Agosto 2018, de SEP Sitio web: http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/.

33.4% los muebles sanitarios están rotos; 30.5% presenta daños en plafón; en 23.0% hay asentamiento de pisos y 14.2% tiene fractura en sus columnas[26].

Aunado a lo anterior en todos los planteles se requiere atender problemas de humedad o impermeabilización; además 82.4% requiere pintura; 56.6% presenta necesidad de luminarias; 52.6% necesita vidrios; 51.4% tiene problemas con su cancelería; 47.7% refieren necesidad por pisos fracturados; requiere atención en la mejora de instalación eléctrica un 47.1%; instalación sanitaria el 43.0% y 29.0% en instalación hidráulica[27].

Con relación a los principales indicadores educativos de los dos últimos ciclos escolares se puede referir que el abandono escolar en primaria disminuyó del ciclo escolar 2016-2017 al 2017-2018, 0.1 puntos porcentuales; en el caso de secundaria, se incrementó en 0.6 puntos porcentuales, quedando en el ciclo escolar 2017-2018 en 5.6%. Por su parte, las cifras indican que tanto en primaria como en secundaria la reprobación disminuyó en prácticamente un punto porcentual; respecto a eficiencia terminal hubo incremento en los indicadores, siendo de 0.4 puntos porcentuales en educación primaria y de 3.6 puntos porcentuales para el caso de secundaria[28].

Con respecto al consumo de alcohol, se puede observar que un 4.9% de los hombres y un 6.6% de las mujeres adolescentes tienen un patrón

---

[26] Secretaría de Educación de Veracruz (2017). Prontuario Estadístico. Inicio de Cursos 2017-2018. Secretaría de Educación de Veracruz. Consultado en https://www.sev.gob.mx/servicios/anuario/Prontuarios/ProntuarioIniciodeCursos2016-2017.pdf

[27] *Ibid.*

[28] Secretaria de Educación de Veracruz (2017). Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. Agosto 2018, de SEP Sitio web: https://snie.sep.gob.mx/Estadistica.html.

de consumo alto. Lo anterior es importante debido a la mortalidad derivada de accidentes, conductas violentas, actividades sexuales sin protección, suicidios ocasionados por la exposición de estos riesgos de salud.

Respecto al tabaquismo y la drogadicción en jovenes, en México el porcentaje de fumadores activos adolescentes (población de 12 a 17 años) se situó en 8.8% a nivel nacional, en donde se percibe que los adolescentes empezaron a fumar a los 13 años[29]. De igual manera, el consumo de drogas destaca por orden de importancia de consumo: marihuana 2.6%, cocaína 0.9%, tranquilizantes 0,3%. El 46.5% de los consumidores de cualquier tipo de droga inicio su consumo a los 17 años o menos[30].

Como se observa, son muchos los temas y problemas que afectan actualmente a nuestra juventud y necesitan ser discutidos y abordados en todos los foros para encontrar soluciones inteligentes a dichos flagelos, los cuales inciden en la educación.

La juventud requiere una educación de calidad

Como cualquier política pública, es importante analizarla desde su raíz. El actuar del Estado debe estar justificado. Así, los gobiernos tienen la responsabilidad de generar estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido

[29] Secretaría de Salud. (2008). Encuesta Nacional de Adicciones 2008. Consejo Nacional contra las Adicciones; Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente; Instituto Nacional de Salud Pública, Morelos, México.

[30] Centros de Integración Juvenil. (2013). Septiembre 2018, sitio web: http://www.cij.gob.mx/ebco2013/pdf/9110CD.pdf .

de sus países y sobre temas de interés público. Como primer paso, se debe revisar el orden federal, ya que, en educación, de acuerdo con el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone la obligación del estado para brindar una educación obligatoria de calidad.

En este sentido, del texto constitucional se deriva un derecho, este derecho es a la educación y esta se logra a través de la enseñanza. Al ser un concepto constitucional, se convierte en una garantía que el legislador y el ejecutivo están obligados a tutelar. Sin embargo, habrá que analizar si los indicadores de logro son suficientes para tutelar la garantía para una enseñanza de calidad. En un principio, los resultados de las evaluaciones existentes parecen decir que no trabajamos correctamente para obtener el fin último: el logro educativo. En este sentido, las pruebas internacionales, avaladas por organismo internacionales serios como la OCDE con su prueba pisa, sirven de referente para ubicar dónde nos encontramos. Para algunos autores, como Flores-Crespo, ponen de manifiesto la necesidad de seguir avanzando en los contenidos, métodos y sentidos de la evaluación ya que, en su opinión, aunque seamos competentes en "...las tres áreas de competencia de pisa (ciencia, matemáticas y lectura) ..., no se puede afirmar que al poseerlas estemos formando integralmente"[31]. Recordemos que pisa evalúa competencias para manejar información, entender los fenómenos que los rodea y resolver problemas.

[31] Flores-Crespo, Pedro, Educación, políticas públicas y cultura, Crefal, primera edición 2017, ISBN: 978-607-513-350-8, págs. 310-12.

Ante estos problemas, el Plan Nacional de Desarrollo debe considerar la obligación de asegurar una mayor cobertura educativa, con inclusión y equidad de género entre todos los grupos a fin de construir una sociedad más justa.

De acuerdo con los resultados de planea elce en 2015 para Veracruz, 46.3% de los estudiantes de sexto grado de primaria presentaron resultados insuficientes en Lenguaje y Comunicación cifra que se incrementa a 60.2% para el área de Matemáticas; en esta misma evaluación aplicada en 2016, para el área de Lenguaje y Comunicación el porcentaje de alumnos con insuficiencia fue de 41.8% mientras que en Matemáticas la cifra correspondió a 53.9%[32].

En esta misma evaluación, en el año 2015 pero respecto al nivel de Secundaria, 28.5% de los estudiantes se ubicaron en el nivel insuficiente en el área de Lenguaje y Comunicación, mientras que en Matemáticas esta cifra correspondió a 64.9%; para el año 2016 en ambas áreas de conocimiento hubo una disminución en el porcentaje de alumnos con insuficiencia, correspondiendo al área de Lenguaje y Comunicación un 19.3% y a la de Matemáticas 48.4%[33].

Si tomamos en cuenta estos resultados, veremos la necesidad de seguir trabajando arduamente para mejorar los resultados de nuestros

[32] INEE. (2015). Plan Nacional para la evaluación del aprendizaje. Agosto 2018, de INEE Sitio web: http://www.inee.edu.mx/index.php/resultados-nacionales-2015 .

[33] *Ibid.*

alumnos. Hay un bajo rendimiento en lectura y matemáticas los cuales necesitan ser abordado urgentemente por las autoridades.

Por otra parte, en cuanto a Servicio Profesional Docente, en la evaluación de desempeño 2017, destaca que más del noventa por ciento de docentes de educación básica obtuvo al menos resultado suficiente; mientras que en la evaluación de promoción 2018, 53.1% de los sustentantes para ocupar la función de asesor técnico pedagógico obtuvo un resultado idóneo; mientras que en el caso de directores esta cifra correspondió a 63.8%, y en cuanto a supervisores fue de 52.1%[34].

Se desprende de los resultados anteriores que el 90% de los maestros son idóneos, en consecuencia, podemos asumir que el problema de la educación se trata tal vez en los modelos de evaluación, aunado a los contenidos educativos.

Veamos ahora a la formación en servicio o formación continua, durante el ciclo escolar 2017-2018, se ofrecieron procesos formativos para 51,286 docentes de educación básica, consistentes en capacitación, actualización y desarrollo profesional dirigidos a atender las necesidades detectadas a través de un diagnóstico estatal, lo que representa un 57.8% de cobertura en estos procesos[35]. Sin duda, el esfuerzo anterior es muy bueno, pero no suficiente si reconocemos la necesidad urgente de educar con calidad.

---

[34] INEE. (2017). Evaluación del desempeño docente 2017. Agosto, 2018, de INEE Sitio web: http://www.inee.edu.mx/index.php/spd2017/informacion-de-interes-spd-2017 .

[35] *Ibid.*

Un punto de análisis interesante son las diferencias entre los resultados de logro, reprobación y abandono escolar de la educación básica, las cuales son independientes a los grados de marginación en donde se ubican las escuelas y a los resultados de las evaluaciones normativas de desempeño docente y, que reflejan que más de 90% obtiene resultados al menos suficientes, por lo tanto, no se pueden identificar factores específicos asociados que las expliquen[36]. Será importante identificar la relevancia que incide en el aprendizaje, derivado de un entorno escolar de infraestructura adecuado. De acuerdo con los resultados, parece no incidir considerablemente.

Dado lo anterior, corresponde a la federación y estado buscar soluciones. En este sentido, dado el liderazgo federal para encabezar la materia educativa, los estados por mandato de ley detentan una competencia concurrente. Esto es, comparten solo en parte la rectoría educativa y son responsables de tener que alinear sus políticas públicas a las directrices del orden federal. De esta forma, la aplicación de lo que es y podrá ser una nueva Reforma Educativa será obligatoria para todos los estados de la República, dejando al estado la libertad de regular la materia estatal, siempre y cuando no la contradiga, pero si la complemente. Es tal vez, la parte más importante del diseño de la política pública para un Estado, porque de su alineación dependerá el éxito del Plan de Desarrollo y de su consiguiente sectorial en materia educativa. En este sentido, la ocde ha

[36] *Ibid.*

recomendó a los subniveles estatales, promover un modelo educativo que se concentre principalmente en cuatro áreas:

1. Fortalecer el apoyo a escuelas y estudiantes;
2. Mejorar la calidad de los maestros y directores de escuela;
3. Aumentar la tasa de terminación y la calidad de la educación media superior; y
4. Optimizar la planeación.[37]

Con base en lo anterior, un nuevo Plan Estatal de Desarrollo deberá señalar la estrategia que garantice el acceso, permanencia y evaluación en la educación de todos los estudiantes, incluidos aquellos que se encuentran en grupos vulnerables y en desventaja para una educación inclusiva con perspectiva de género. La estrategia derivada del Plan Estatal de Desarrollo deberá pormenorizarse en el Plan Sectorial en materia educativa y que contendrá entre otros, la estrategia para ampliar la atención a la demanda educativa, impulsar la formación, actualización y desempeño profesional de los trabajadores de la educación para permitir una atención adecuada a todos los estudiantes, incluidos a los grupos vulnerables.

Como se observa, sin duda son muchos y complejos los temas que requieren ser abordados desde todos los sectores. La agenda democrática

[37] Improving Education *Op. cit.*

compromete a todos a informarse e involucrarse en esta sociedad del conocimiento, en donde temas tan fundamentales como los valores, requieren igualmente ser atendidos. En este sentido, la educación socio emocional requiere ser aplicada para que sea enseñada correctamente en el Estado. Conceptos como la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas, bien común, confidencialidad, respecto, dignidad, generosidad, vocación de servicio, respecto al entorno cultural, ecológico, género y liderazgo, son valores que necesitan ser fomentados por todos y debatidos en su más amplio sentido, de formarse como parte de una nueva cultura educativa, para evitar que políticos busquen servirse otra vez del poder de manera indebida.

La violencia

Por último, abordaré el tema de la violencia, como factor de riesgo para una educación de calidad. La violencia ha venido en aumento en los últimos años. Sin embargo, poco se ha dicho o analizado para conocer el impacto que actualmente tiene en nuestros estudiantes. Luchamos contra el debilitamiento de la familia tradicional, al desinterés de los asuntos públicos por parte de los jóvenes y al incremento de las redes sociales. Vivimos en un mundo cada vez más globalizado en donde la tecnología avanza rápidamente y nosotros nos estamos quedando atrás. Desafortunadamente en muchos municipios, la estrategia educativa no funciona con los resultados requeridos debido a la violencia que aqueja en los centros educativos y sus alrededores.

Actualmente existen pocos estudios sobre violencia, acoso escolar, violencia escolar y delitos. Los que existen, sus metodologías no son coincidentes. En otros casos las recomendaciones dadas, no se les han dado ningún seguimiento. Por su parte, la federación, a través del programa de Escuelas Seguras (PES) ha pretendido buscar una solución al tema de la violencia, sin embargo, después de haber operado por varios años, no contamos con resultados los cuales indiquen que el PES ha ayudado a disminuir la violencia en los centros educativos y a sus alrededores de los municipios focalizados.

Otro problema que enfrentar en el estado es la opacidad en las cifras delictivas que orientan las acciones. No hay coordinación entre las instituciones que realizan el seguimiento, y la falta de disposición de las instituciones educativas para abonar soluciones. Hay 16 municipios, clasificados entre los más violentos en el país de 2009-2017 y éstos no han cambiado, a pesar del programa PES.

Ante el escenario anterior, es necesario identificar las principales áreas de riesgo y delitos presentes en los planteles de educación básica, media superior y superior, tales como:

- Identificar cuáles son los riesgos y delitos más frecuentes dentro y en las inmediaciones de los planteles.
- Analizar los principales riesgos y delitos apercibidos por los estudiantes dentro y en las inmediaciones de los planteles educativos.
- Analizar la situación que guarda la denuncia de delitos dentro y en las inmediaciones de los planteles.

- Conocer el nivel de confianza que los docentes y directivos externan en relación a su preparación para la atención ante situaciones de riesgos y delitos.
- Detectar las principales instancias legales a las que acuden las víctimas del delito.

La detección y aplicación anterior permitirá establecer de manera más precisa el diagnóstico para la elaboración del plan estatal de seguridad escolar, soluciones puntuales para la programación oportuna de recursos y la consolidación de una plataforma tecnológica para la alerta de reportes, seguimiento y atención de riesgos para el sector educativo en el Estado de Veracruz.

Al amparo del programa Enlázate del gobierno Estatal, se llevó a cabo en el primer semestre de 2018, la primera encuesta sobre violencia para conocer de primera mano la opinión de los alumnos, directores y supervisores. Aunque los resultados todavía no se han publicado al momento de escribir este ensayo, adelanto que se trató de un ejercicio inédito donde se aplicó en 10 regiones del Estado, con un nivel de confianza del 95% y un error del 5%.

La muestra se aplicó a 40 mil docentes en el estado y 27 mil estudiantes. El resultado demuestra que el 7% de los estudiantes de educación básica y el 8% de educación media superior han sido víctimas de algún acto delictivo o violento, dentro o en los alrededores del plantel educativo. Los varones son los que mayor frecuencia de victimización presentan, siendo Sotavento, Las Montañas y Capital las regiones de mayor frecuencia en cuanto a actos delictivos y violentos.

Los actos delictivos y violentos a estudiantes de educación básica y media superior son más frecuentes dentro de los planteles educativos que en sus alrededores, tanto para estudiantes hombres como mujeres.

La mayoría de los estudiantes víctimas de actos delictivos y violentos tanto en nivel básico como medio superior, fueron víctimas de estos actos dos veces en el último año.

Otra respuesta interesante es que los insultos y las amenazas verbales son los actos violentos más comunes tanto dentro como fuera de los planteles educativos. Sin embargo, de acuerdo con los estudiantes víctimas, no son los más reportados a los docentes y directivos.

Por su parte, los golpes físicos son más frecuentes en estudiantes hombres que en estudiantes mujeres. Solamente el 58% de los estudiantes víctimas de algún acto delictivo o violento reportaron el incidente, la gran mayoría de los reportes se realizan a los docentes y directivos de los planteles educativos, quienes son los que mayor retroalimentación del reporte proporcionan. Aun cuando se reportan más actos delictivos dentro de los planteles que en los alrededores, la percepción de seguridad de los estudiantes es mejor dentro del plantel educativo.

Otro dato revelador es que tres de cada diez docentes no se sienten preparado para atender denuncias de actos delictivos.

De los resultados anteriores parece no haber cierta relación entre los municipios considerados como más violentos y los datos de violencia en el entorno escolar. Los datos nos muestran, aún con herramientas e instancias de denuncia, sigue siendo importante incidir en la cultura de la

denuncia. Hay una necesidad de retroalimentación a la denuncia, la falta de retroalimentación no abona a la cultura de la denuncia.

Los datos estratificados nos permiten identificar las regiones y los actos delictivos más frecuentes sobre los cuales hay que incidir. La nueva política educativa deberá considera estos factores. Es un hecho que, aunado a la atención, la medición y efectividad de los programas, es necesario generar herramientas tecnológicas para facilitar la denuncia de violencia y buscar soluciones. Actualmente es claro que los programas trabajan, como el PES ayudan, pero la violencia sigue y no se atenúa.

¿Cómo generar buenos estudiantes y profesionistas?

Dado lo anterior, surge una pregunta básica, ¿cómo generamos buenos estudiantes? Estudiantes que sean exitosos y que se inserten con sus conocimientos a una economía en proceso de desarrollo. En este sentido, mucho se ha escrito sobre los aprendizajes y el nuevo modelo educativo. Sin embargo, desde una perspectiva diferente, algunos autores señalan la importancia de permitir la práctica para lograr la profesionalización. La pregunta reiterada es si hay talento innato. Lo cierto es que, no obstante, las habilidades que tengas, si no las desarrollan o practican, no llegarán al punto de convertirse en un profesional del tema. El éxito es sin duda, talento, más preparación.

En el ámbito artístico y cultural, vemos los mejores ejemplos con los violinistas, en donde en un principio, cuando todos tienen entre 5 a 8

años, todos parten de un mismo piso al dedicar 2 a 3 horas por semana. Sin embargo, sólo llegan a destacar los que continúan practicando hasta los 20 años y llegan a dedicar más de 30 horas por semana, acumulado 10 mil horas. En la medida que no se alcance esta meta, los estudiantes meramente serán buenos[38]. De acuerdo con este concepto, no hay estudiantes "nato". En palabras de Gladwell, se refiere a "[a]quel que flotará sin esfuerzo hasta la cima practicando sólo una fracción de tiempo que necesitan sus pares". Pero también señala que cualquiera que tiene la habilidad para entrar a una escuela, técnica, conservatorio o universidad, puede llegar a la cima, si le dedica el tiempo suficiente a sus estudios o practica[39]. La diferencia entre un estudiante mediocre a un virtuoso es simplemente el esfuerzo que le dedique a la práctica.

Tenemos al respecto, otros casos emblemáticos de prodigios como Mozart. Mozart, comenzó a escribir música a los 6 años, pero sus obras consideradas como maestras, no los comenzó a escribir hasta los 21 años. Para entonces, Mozart ya llevaba diez años componiendo conciertos. Se dice que Mozart desarrolló su madurez artística tardíamente, porque no produjo sus mejores obras hasta que llevaba 20 años componiendo[40].

Otro ejemplo de cómo la práctica permite la profesionalización lo tenemos con el Grupo The Beattles. Los Beatles comenzaron a tocar en 1957.

---

[38] GLADWELL, Malcom, Fuera de serie, Tercera edición, octubre 2017, ISBN: 978-607-314-186-4, 45

[39] *Ibid*, pág. 47.

[40] *Ibid*, pág. 48.

Sin embargo, el tiempo transcurrido entre la fundación de la banda y sus mayores éxitos es de 10 años. En 1960 cuando no eran famosos, se fueron a tocar a Hamburgo, Alemania. Lo importante de su experiencia en Hamburgo fue la cantidad de tiempo que el grupo tuvo que tocar, en donde fueron mejorando y ganando confianza. En total trabajaban 7 días a la semana 8 horas seguidas. Cuando tuvieron su primer éxito en 1964, habían actuado en directo unas 1,200 veces. Antes de Alemania, no tenían disciplina escénica, cuando regresaron, eran ya unos profesionales y eso les permitió el éxito[41].

Así es en la vida profesional, la realización de una tarea compleja requiere un mínimo de práctica. Los investigadores han coincidido que para llegar a un nivel de verdadera maestría son necesarias al menos 10 mil horas de práctica para alcanzar el nivel de dominio propio de un experto de categoría mundial, en el campo que fuera.

Debemos considerar estos estudios para integrarse como parte de la agenda educativa. Actualmente el modelo de enseñanza dual aplicado en los subsistemas educativos como el CONALEV, debería ser ampliado para que se promueva en todos los subsistemas de educación media superior. Hacerlo, permitirá alinear la estrategia al fortalecimiento de la tetra hélice en donde sociedad, gobierno, academia y empresas participan para lograr un mejor desarrollo. Actualmente la tendencia mundial nos lleva a la implementación de la estrategia de una Industria 4.0 en donde la educación y especialización son el factor clave del crecimiento. Así,

[41] *Ibid*, pág. 58.

debemos dar aprendizajes y asegurarnos que los estudiantes practiquen los conocimientos de manera reiterada para los dominen y les sirvan en su vida profesional.

Consideraciones finales

Todo problema tiene una dimensión que estamos obligados a analizar. Por ejemplo, no todos los problemas que aquejan a una sociedad y población en determinada ubicación, debe afectar en la misma proporción e intensidad a otra. La perspectiva incluso cambia con el tiempo. Así también cambia la política. Lo que pudiera servir o aquejar en un momento, pudiera no ser lo mismo para otra sociedad en un tiempo distinto. Las cuestiones de género, por ejemplo, son y seguirán siendo temas polémicos y que deberán asumirse a través del diálogo y consenso.

Hoy en día existe una gran oportunidad y reto. Contamos con una población joven cada vez está más interesada en su contexto de vida y exige un espacio para ser escuchado. A los políticos actuales, nos corresponde llevar las riendas del estado. Sin embargo, en algunos años, serán los jóvenes quienes asumirán el papel de llevar el control de Veracruz y de país. Necesitamos de una sociedad comprometida y educada para nuestras nuevas generaciones con conocimiento, principios y valores.

Es importante que se mire a la luz de las discusiones municipales, estatales, nacionales e internacionales de la juventud.

Tenemos problemas importantes de rezago educativo y necesitamos mejorar. Igualmente, nos encontramos en el Estado queriendo

salir de los últimos lugares en los indicadores nacionales en temas como el analfabetismo, cobertura y calidad educativa, por mencionar los más importantes. Con el trabajo y participación de todos es posible lograrlo. El derecho de las minorías debe de tutelarse.

Por todo lo anterior, se concluye que la importancia de los temas antes señalados no es mínima. Es de suma importancia para nuestro estado. Nuestra población juvenil no cuenta con el tiempo que requieren los programas públicos tradicionales en aplicarse. Nuestro bono demográfico cambiará en menos de 10 años y no podemos, ni debemos destinarlos a una mala educación. El hacerlo, condenaría a nuestro estado a que los trabajos y empleos que necesitamos generar, deberíamos buscarlos de lugares fuera de nuestro estado, por falta de capacidades de nuestros ciudadanos para ejercerlos o generarlas.

Así mismo, es necesario promover valores democráticos, como la pluralidad, la inclusión, transparencia, integridad y probidad, y deberá ser bajo este escenario, que transcurran los debates y discusiones entre el Estado y sociedad.

México requiere emprender esfuerzos concretos para:

- Hacer más eficiente y transparente la gestión administrativa, a través de programas que atiendan las problemáticas y sean medidos con el tiempo para saber su efectividad.
- Hacer más eficiente y transparente la gestión interna de las legislaturas; fortaleciendo las capacidades y

habilidades de los legisladores, asesores y funcionarios en la comprensión de temas relevantes;

- Zanjar las brechas de participación entre la sociedad civil, grupos étnicos minoritarios, el sector privado; y
- Diseminar información relevante sobre la labor, naturaleza, y composición de los actores que influyen en las políticas públicas.

Solo de esta forma, se podrá mejorar la educación, con la ayuda de una agenda encaminada a la solución de los problemas, con la participación activa del ejecutivo y del legislativo, con el objeto de dotar a sus Instituciones de mecanismos innovadores, transparentes y accesibles que atiendan la actual desafección ciudadana, mejorando la bidireccionalidad de la comunicación política, generando una estrategia de comunicación institucional más ágil y eficiente.

Veracruz es un gran estado y corresponde a nosotros retomar el lugar que nos corresponde. Los indicadores de logro no nos favorecen, por lo que debemos mejorarlos para cumplir con la garantía constitucional de ofrecer a nuestos estudiantes una educación de calidad para todos. Debemos aprovechar nuestro bono demográfico.

Como lo decía Norberto Bobbio, no existen democracias perfectas. Es nuestro reto el conseguir que nuestra gobernabilidad contruya a un estado cada vez más justo y equitativo para todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assessing Science Learning, Perspectives from Research and Practice, Edited by Janet Coffey at al, National Schince Teachers Association, 2008, ISBN 978-1-93353-140-3.

Bobbio, Norberto (1989). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*/Norberto Bobbio; trad. de José F. Fernández Santillán—México: FCE.

CONEVAL. (2016). Informe de Pobreza en México 2014. Septiembre 2018, sitio web: https://www.coneval.org.mx/informespublicaciones/documents/informe-pobreza-mexico-2014.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Enlázate. FOMIX 2017. Veracruz.

Flores-Crespo, Pedro, *Educación, políticas públicas y cultura*, Crefal, primera edición 2017, ISBN: 978-607-513-350-8, págs. 310-12.

GLADWELL, Malcom, *Fuera de serie*, Tercera edición, octubre 2017, ISBN: 978-607-314-186-4, 45.

IMJUVE (2012). Encuesta Nacional de Educación. Agosto, 2018, de IMJUVE Sitio web: http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/4._ENJ_2010_-_Veracruz_VF_Mzo_20_MAC.pdf .

INEE. (2015a). Plan Nacional para la evaluación del aprendizaje. Agosto 2018, de INEE Sitio web: http://www.inee.edu.mx/index.php/resultados-nacionales-2015.

INEE. (2015b). Plan Nacional para la evaluación del aprendizaje. Agosto 2018, Sitio web: http://www.inee.edu.mx/index.php/resultados-nacionales-2015.

INEE. (2017). Evaluación del desempeño docente 2017. Agosto, 2018, de INEE Sitio web: http://www.inee.edu.mx/index.php/spd2017/informacion-de-interes-spd-2017.

INEGI. (2015). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Agosto 2018, de INEGI Sitio web: http://www.beta.inegi.org.mx/app/indicadores/#divFV3108001001.

Ley General de Educación.

Ley del Servicio Profesional Docente.

Modelo Educativo para la Educación Obligatoria.

Numeralia SEV. 2017-2018.

Secretaría de Educación Pública (2016). Septiembre de 2018, Sitio web http://www.pides.mx/panorama_esmex_2015_2016/30_veracruz_panorama_esmex_m.pdf .

Secretaría de Educación Pública (2018). *Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa.* Agosto 2018, de SEP Sitio web: http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/ .

Secretaria de Educación de Veracruz. (2017). Prontuario Estadístico. Inicio de Cursos 2017-2018. Secretaría de Educación de Veracruz. Consultado en https://www.sev.gob.mx/servicios/anuario/Prontuarios/ProntuarioIniciodeCursos2016-2017.pdf

Secretaria de Educación de Veracruz. (2017). *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa.* Agosto 2018, de SEP Sitio web: https://snie.sep.gob.mx/Estadistica.html.

OCDE (2019). *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264087682-3es.

OCDE (2013). *Improving Education in Mexico: A State – level Perspective from Puebla*. ISBN 978-92-64-20517-8.

6º Informe de Gobierno, Anexo Estadístico.

MODELO BIMODAL EN UN PROGRAMA PROFESIONALIZANTE DE MAESTRÍA EN EDUCACIÓN BÁSICA. IMPLEMENTACIÓN Y PRIMEROS IMPACTOS

Oscar Valencia Aguilar

Introducción

La Maestría en Educación Básica (MEB) que oferta la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV) (2011), fundada en 1996, ofrece a los docentes de Veracruz una opción de superación profesional, a través de una formación especializada que promueve la reflexión sobre su práctica cotidiana, con base en el estudio de los diferentes enfoques teóricos e investigaciones educativas de dicho nivel, con el propósito de contribuir a mejorar la calidad del servicio que atienden.

El enfoque de la MEB está basado en dos aspectos: "... permite abordar las necesidades y los problemas que los docentes enfrentan cotidianamente en las aulas"; y, además "el análisis de la práctica docente como eje de la formación y del perfeccionamiento profesional que posibilitan el desarrollo del pensamiento reflexivo, crítico y creador" (Universidad Pedagógica Veracruzana-UPV, 2012). Es un programa innovador en

el proceso profesionalizante de los docentes de la educación básica en el estado de Veracruz, que combina la teoría de la enseñanza con las problemáticas de los docentes *in situ*.

Sin embargo, hasta 2014 la modalidad de trabajo era únicamente de forma presencial, es decir, los aprendientes asistían en un horario específico cada sábado a recibir las clases, durante el tiempo que duraba el posgrado, que consiste en 3 experiencias educativas que conforman un Diplomado y 18 que corresponden al plan de estudios formal. Esto último, se debía modificar, con miras a que los estudiantes de la MEB en esta parte de la formación profesional generaran competencias del autoestudio, la autonomía intelectual y la autogestión.

Por lo anterior, se realizó la implementación de un Modelo Bimodal (MB) de la MEB de la UPV; ya que, representaría una ventana de oportunidad para acceder a la sociedad del conocimiento con la intención de implementar un modelo híbrido, como lo recomienda el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en su marco de referencia para la evaluación y seguimiento de programas en las modalidades a distancia y mixta (2016). Esta propuesta, sería un nodo fundamental para apoyar a los docentes de la educación básica en su proceso formativo en el ámbito académico y de profesionalización. La meta fue proponer el MB a fin de que parte del mapa curricular de la MEB se trasladen a una plataforma tecnológica que apoyara a los aprendientes, el objetivo que se delineó fue de generar un espacio académico que sirviera de andamiaje encaminado a la cultura digital.

Ante el reto de la propuesta de implementación de un MB en la MEB, habría que agregar que la UPV, a la fecha: no cuenta con infraestructura

propia como edificios para recibir las clases, por la naturaleza de la creación de la Universidad con miras a su sentido social de formación de profesionales, por lo que se utilizan escuelas de diversos niveles y modalidades a lo largo y ancho del estado de Veracruz; la planta docente es contratada de forma temporal; y, las actualizaciones curriculares en los programas de posgrado son autorizadas en fechas diferenciadas. Lo que complican aún más la propuesta, desarrollo e implementación de este tipo de estrategias.

La *política*, entendida como "conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de éstas" (Villareal, 2010: 263), se realizó en la UPV a través del Ciclo de Políticas que retoma el mismo autor:

> Se identificó un problema, el cual exigía un tratamiento y se incluyó en la agenda de la autoridad, en este caso el área educativa.
> Se formuló una serie de soluciones, se revisaron las posibles respuestas.
> Atendiendo el plan de acción con los agentes involucrados.
> Se tomó la decisión: las alternativas de solución se presentaron con los involucrados para elegir una, la cual se convirtió en "política legítima".
> Se implementó, esta fue la fase ejecutiva.
> El proceso de evaluación, en gran parte es esta investigación, la cual servirá de base para el rediseño de esta.

Se atendió el proceso mediante una iniciativa que busca beneficiar a los actuales alumnos del posgrado, pero con el absoluto respeto a la libertada de cátedra de los docentes que atienden el programa educativo. Aunado

a lo anterior, se enfatizó que esta actividad era solo de apoyo las clases colocándola en el entendido de que las clases serian semipresenciales, privilegiando la atención personalizada en el salón de clases.

Desarrollo

La propuesta de MB en la MEB se sustentó en un trabajo de revisión documental retrospectiva a fin de fundamentar con elementos confiables y verificables los datos que se recabaron y que sirven de elementos para el presente documento. En un principio se buscaron los referentes normativos para sustentar el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación aplicadas a la Educación (TICE), tales como acuerdos federales y estatales. Asimismo, los académicos que fundamentan teóricamente este tipo de acercamientos.

Además se indagó acerca de los Entornos Virtuales de Aprendizaje (EVA), desde la construcción teórica de manera específica sobre la educación a distancia, educación en línea y educación virtual; en ese sentido, el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), presentó el Estado del Conocimiento específicamente para los Entornos Virtuales de Aprendizaje (2015) en el cual se describe el análisis de 732 ponencias, 7 producciones de bases de datos, 69 artículos y 11 libros que se realizaron de 2002 a 2011 relacionados con los EVA. Cabe destacar que, surgieron 16 líneas de estudio, de las que se destacan: las comunidades virtuales de aprendizaje, la alfabetización tecnológica, aprendizajes disciplinares en línea, competencias docentes en TIC y redes sociales y comunicación educativa.

A nivel internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1997) menciona que "una nueva organización social y económica basada en las tecnologías de la información intenta descentralizar la gestión, individualizar el trabajo, y adecuar el mercado a los consumidores, a la vez que fragmenta el trabajo y segmenta a las sociedades". En el artículo de Casas (2010: 23) se retoma que, el concepto de *Sociedad del Conocimiento* (OCDE, 2003) fue diseñado por el sociólogo japonés Yoneji Masuda, en su libro *The Information Society: as Post-industrial Society* (1981,1984); también referencia a Peter Drucker, quien destacó la necesidad de generar una teoría económica que pusiera al conocimiento en el centro de la generación de la riqueza. Drucker, puntualizó la ventaja competitiva real de las sociedades, radica no en la información sino en el conocimiento, que se convierte en el activo más importante para la productividad. Esto nos indica que el proceso para acceder a la Sociedad del Conocimiento (SC), es imperativo que la educación sea el centro del proceso para lograr este objetivo.

Por lo anterior, se identifica que el conocimiento es potencia, ya que multiplica la capacidad humana de producir cosas útiles y multiplica los espacios de libertad, para todos los seres humanos (Berardi, 2007: 251). A pesar de que la educación siempre ha estado relacionada, por definición, con el conocimiento existen cosas por revisar, ya que no ha habido una traducción directa de la investigación educativa a la práctica, mediante la aplicación de lo que se conoce sobre enfoques educativos eficaces directamente en las aulas (OCDE, 2003).

Para Carlos Marcelo (2001: 559) "el aprendizaje que se considera de valor no sólo es el aprendizaje formal, sino que el aprendizaje no formal

e informal cobran la importancia que siempre han tenido, aunque no hayan sido reconocidos". Pero no se debe dejar de ver que, en cada una de las temporalidades la suma del conocimiento se ha acompañado de exclusiones, desigualdades y luchas sociales, caracterizado porque solo un grupo selecto de personas acapararon el conocimiento: los sabios o iniciados (UNESCO, 2005)

Una SC debe garantizar el aprovechamiento compartido del saber, sin embargo, son varios factores que se requieren considerar. Es importante revisar que el ritmo de aprendizaje, que motiva a la innovación, no solo es el determinante para los aumentos en el nivel de vida, sino para generar cambios en el entorno. El aprendizaje se ve afectado por el medio ambiente económico y social, y por la estructura de la economía, así como por las inversiones públicas y privadas dirigidas a la investigación y a la educación (Stiglitz & Greenwald, 2015: 37).

En ese sentido, a nivel nacional, la política de gobierno del presente sexenio se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 (Diario Oficial de la Federación - DOF, 2013), en el cual se establece la *Tercera Meta Nacional* del PND se refiere a tener un *México con Educación de Calidad*. En este documento rector se establece que se debe desarrollar al capital humano para alcanzar esta meta; el reto, es hacer del País una dinámica y fortalecida *Sociedad del Conocimiento*. Además, indica que para mejorar la calidad de la educación se requiere transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, estimular el desempeño académico de los docentes y fortalecer los procesos de formación y actualización.

En el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 (Secretaría de Educación Pública-SEP, 2013) se detalla que el desarrollo del País que pueda alcanzar en las próximas décadas dependerá en gran medida de nuestra capacidad para afrontar los retos que la sociedad del conocimiento nos plantea. Para esto último, en el sexto objetivo del PSE se establece *Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento*, este apartado cuenta con estrategias y líneas de acción, las cuales están alineadas a la meta nacional del PND 2013-2018.

El CONACYT (2016) presentó algunas consideraciones con el fin de ponderar un proceso para establecer condiciones básicas que permitieran el desarrollo de posgrados nacionales, se refería a los posgrados a distancia y mixtos; siempre y cuando cumplan los diversos criterios de calidad, lo que estaba en las tendencias de política nacional e internacional otorgando ventajas para el logro de propósitos de desarrollo educativo y social.

Cabe destacar que, las políticas del estado de Veracruz en materia educativa se encuentran encaminadas al crecimiento de la oferta educativa, fomentar que los aprendientes se encuentren en las aulas evitando la deserción escolar y motivando a utilizar las tecnologías de la información, entre otros. Por su parte, la UPV cuenta con un *Plan General de Desarrollo Institucional 2011-2025* (2011), se estructuró en ocho grandes ejes rectores, en los que se destaca la propuesta del Sistema universitario en red, la Atención integral y permanente a estudiantes, la Reforma curricular: diversificación y flexibilización de la oferta educativa; así como

Generación y distribución del conocimiento. Los elementos descritos motivaron a la MEB a identificar modelos diferenciados, y hacer el esfuerzo por innovar la forma en cómo se están realizando las actividades correspondientes a las clases de los aprendientes.

Además, en el *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria* (2017), en el apartado de Formación Continua para Docentes, indica que "la introducción de las TIC puede facilitar la creación de ambientes de aprendizaje más dinámicos, que apoyen el desarrollo de conocimientos, habilidades, actitudes y valores", resaltando que "... es clave que las... instituciones de educación superior, tengan acceso a las nuevas tecnologías para formar a los docentes en estas competencias". En ese sentido, las TIC ofrecen la oferta amplia e incluye modalidades mixtas (Bimodal), con acceso a materiales adecuados y diversos, encaminados a atender las necesidades para la práctica educativa.

Para pensar en la creación de un MB en la MEB, se utilizó un proceso de construcción *bottom-up* para la implementación de este proceso, posteriormente se realizó la *Fundamentación Curricular*; antes de llegar a esto. En ese sentido, la incorporación de una estrategia para la formación en el manejo de tecnologías, para usarlas como herramientas que favorezcan el aprender en el aprender desde la práctica educativa, considerado "... un proceso eferente ('que lleva hacia afuera') mediante el cual se adquieren habilidades intelectuales, operacionales y perceptivas ..." (Velasco, Peredo, Fuentes, González, López, 2016: 87). Estas habilidades se potencializan mediante el uso experto de tecnologías, dando como resultado accesos alternativos para mediar el aprendizaje.

Cabe retomar el caso de una crítica constructiva a la propuesta que se implementó en la MEB-UPV, ya que como menciona Carbajal (2013) "El arribo de las TIC a los entornos educativos... supone la emergencia de nuevos lenguajes que transforman relaciones entre los seres humanos", es así como estos nuevos entornos de aprendizaje o transferencia de conocimientos determinan un cambio en la base de la representación social. En ese sentido, realizar una propuesta de cambiar la forma de cómo ofertar el servicio de la MEB con la creación de un MB correspondía a un riesgo que la propia universidad debería de atender.

El uso de las TIC implica utilizar la *Educación a Distancia*, que se entiende como: "... una modalidad para impartir conocimientos, habilidades y actitudes mediante actividades seleccionadas, planeadas e institucionalizadas que se encuentran en los materiales de aprendizaje..., por medios electrónicos ..." (Cabral Vargas, 2010: 12). De acuerdo con la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz (Gaceta Oficial del Estado de Veracruz-GOE, 2007) esta modalidad supone separación física y temporal entre estudiantes y facilitadores, emplea diversos medios para la comunicación y operación de planes y programas de estudio, valiéndose en ocasiones de sesiones presenciales; inscribiéndola en la modalidad no escolarizada y/o mixta.

De los 5 modelos a distancia más utilizados en México, es el *Modelo Interactivo Basado en las TIC* o educación a distancia basada en redes o modelo "en línea" (*online*, en lengua inglesa) (Zubieta García & Rama Vitale, 2015) el que predomina en las diversas instancias que ofertan cursos de profesionalización, viables por el surgimiento de una red que permite una interacción social (cómo y dónde existe la comunicación y

la relación) y lo tecnológico (nuevos sistemas, diferentes herramientas, plataformas, aplicaciones y servicios) caracterizada como la red de las personas, denominada *Web 2.0,* que contrasta con la Web 1.0 que solo era una red de datos. (Fumero, Roca, & Sáez Vacas, 2004). Esta red permite aumentar la interacción entre profesores, tutores y asesores con el estudiante, o en su caso, le otorgan la oportunidad del trabajo y aprendizaje autónomo, empleando el acceso a diversos materiales (escritos, visuales, auditivos, etc.) que favorecen la construcción del conocimiento.

Con esta estrategia, se pretende desarrollar en los aprendientes un nivel multidisciplinar que Assman (2002: 94) lo define como "una gama de disciplinas simultáneamente para estudiar un objeto sin que aparezcan las relaciones entre ellas". Este proceso debe evolucionar a la interdisciplinariedad ya que "existe en un nivel jerárquicamente más alto producido por los vínculos de varias disciplinas diferentes situadas en el nivel jerárquico inferior" (OCDE, 2003: 118) y de esta forma empezar a traspasar las barreras disciplinares.

Con base en lo anterior, se revisaron diversas plataformas tecnológicas que apoyan esta implementación, tal es el caso de Moodle (usado actualmente en la UPV para el nivel de licenciaturas, pero con limitantes significativas para que sea incorporada al sistema de posgrado, tanto en maestrías como en el Doctorado que ofrece actualmente), Edmodo, Facebook, entre otros. Las dos opciones viables para analizar en este proyecto serían tanto Moodle como Edmodo. Cada uno con sus ventajas y desventajas, para este caso, se describirán algunas destacadas para cada plataforma.

En el caso de Moodle (2017): es una plataforma de aprendizaje diseñada para proporcionarle a educadores, administradores y estudiantes un sistema integrado único, robusto y seguro para crear ambientes de aprendizaje personalizados, pero:

- Algunas actividades pueden ser un poco mecánicas, dependiendo mucho del diseño instruccional.
- La configuración de un servidor con muchos usuarios debe ser cuidadosa para obtener el mejor desempeño.
- Falta mejorar su interfaz de una manera más sencilla.
- Hay desventajas asociadas a la seguridad.
- La plataforma puede no ser relativamente fácil para muchos usuarios.
- Un fallo en los servidores o caída del servicio de internet puede dejar al usuario inhabilitado para realizar sus actividades.

Para el caso de Edmodo (2016):

- Permitir la comunicación entre profesores y alumnos.
- Servicio de redes sociales basado: microblogging.
- Creado para su uso específico en educación.
- Proporciona al docente de un espacio virtual privado.
- Comparte mensajes, archivos, enlaces, calendario de aula, tareas y actividades gestionadas.

Derivado de ese proceso de análisis, se tomó la decisión de utilizar EDMODO, plataforma que ha sido utilizada en ejercicios de actualización docente, tal es el caso de los cursos en plataforma digital ofrecidos por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) por medio de la Fundación para el Desarrollo Educativo de la Investigación y Superación Profesional de los Maestros A.C. a través del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional (SINADEP, 2015).

La plataforma descrita, fue utilizada como *Ambiente Virtual de Aprendizaje*, para reportar los avances de los trabajos desarrollados en la conformación de los estados del conocimiento relacionados con los entornos profesionales de aprendizaje (2015: 21), integrados por la Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

La plataforma Edmodo, además es un planteamiento fundamentado en el libro digital "Saberes digitales de los docentes de educación básica. Una propuesta para su discusión desde Veracruz" (Secretaría de Educación de Veracruz-SEV, 2017) ya que, como imagen deseable, de los docentes de educación básica se requiere que sepan: usar programas y sistemas de información especializados; así como crear y manipular medios y multimedia.

Conclusiones

En las diversas etapas que se detallan en este apartado, se utilizó y adaptó el cuestionario de "Competencias básicas digitales 2.0 de los estudiantes universitarios" (COBADI) (López Meneses, 2011) con 36 reactivos (ver

algunas de las respuestas en: https://goo.gl/sQvUD4) , los resultados del COBADI, así como las pruebas piloto referidas ayudaron a la creación de una antología con selección de lecturas para que fuera utilizada en clases para el curso de Introducción a las TICE en las generaciones de 2014 a 2016.

Se realizó una prueba piloto para el uso de edmodo en una sede (generación décima que se desarrolló en 2014) solo en una de las tres experiencias educativas que conforman el diplomado de ingreso. Posteriormente en la generación decimoprimera, se utilizó la plataforma en las 3 materias del Diplomado Propedéutico denominado "Elementos para la Reflexión y Sistematización de la Práctica Docente":

1. Introducción a las Tecnologías de la Información y Comunicación aplicadas a la Educación.
2. Elaboración de Textos Académicos
3. Bases Teórico-Metodológicas para la Reflexionar e Investigar la Práctica Docente.

En 2015, inició la generación 12, la cual utilizó la plataforma tanto en el diplomado, como en las 18 materias que conforman el posgrado, las cuales se describen en la Figura 1. El balance inicial, con relación a los aprendientes se puede percibir en la Tabla 1, donde se visualiza que en la décima generación iniciaron 25 alumnos con el uso de esta plataforma y solo 16 asesores, pero en contraste, con la décimo segunda generación 63 aprendientes incorporaron esta plataforma a su formación profesional, además el número de asesores ascendió a 58.

Con fundamento en lo anterior, se ha logrado generar la propuesta de MB en la MEB- UPV y se pueden mencionar que, como logros verificables, se han abatido problemas básicos como el hecho que los documentos elaborados por los aprendientes ya no sean enviados a los correos electrónicos de los asesores, las líneas de comunicación entre la coordinación y los aprendientes sea más eficaz, los aprendientes tengan la posibilidad de utilizar la WEB 2.0 para su actualización profesional, entre otros.

Se considera que, faltan actividades por realizar en el proceso de implementación del MB en la MEB-UPV, como el que sea autorizado el documento que fundamenta el Curriculum Bimodal de la MEB en la UPV (2017), generar información práctica y oportuna que pueda acercar esta nueva opción profesionalizante a los docentes de educación básica en el estado de Veracruz; además, se podrían generar Cursos en línea masivos y abiertos, mejor conocidos por su acrónimo en inglés MOOC (Massive Online Open Courses) que no han sido otra cosa que la evolución de la educación abierta en internet (2017).

Además, al cierre del presente documento se hace la reflexión de que, en otro posgrado, una Maestría en Educación con énfasis en la investigación de la misma UPV, retomó la experiencia de la MEB y se implementó el uso de Edmodo en algunos seminarios de esta. También, se destaca que se han utilizado otras plataformas como Google Classroom que se reflejan como un instrumento fácil de utilizar, pero sobre todo dinámico, por lo que este proceso de sistematización de experiencias, puede ser la pauta para generar otros documentos de investigación con la finalidad de generar una propuesta más sólida. Esto último como parte de atender el

elemento de la evaluación en el ciclo de las políticas y generar una retroalimentación confiable.

Tabla 1

Año	Generación	Alumnos		Asesores
		Inician	Terminan	
2014	10	25	14	16
2015	11	108	89	59
2016	12	63	45	58

Figura 1.

Balance sobre el uso de edmodo en las generaciones de 2014 a 2016 de la MEB-UPV

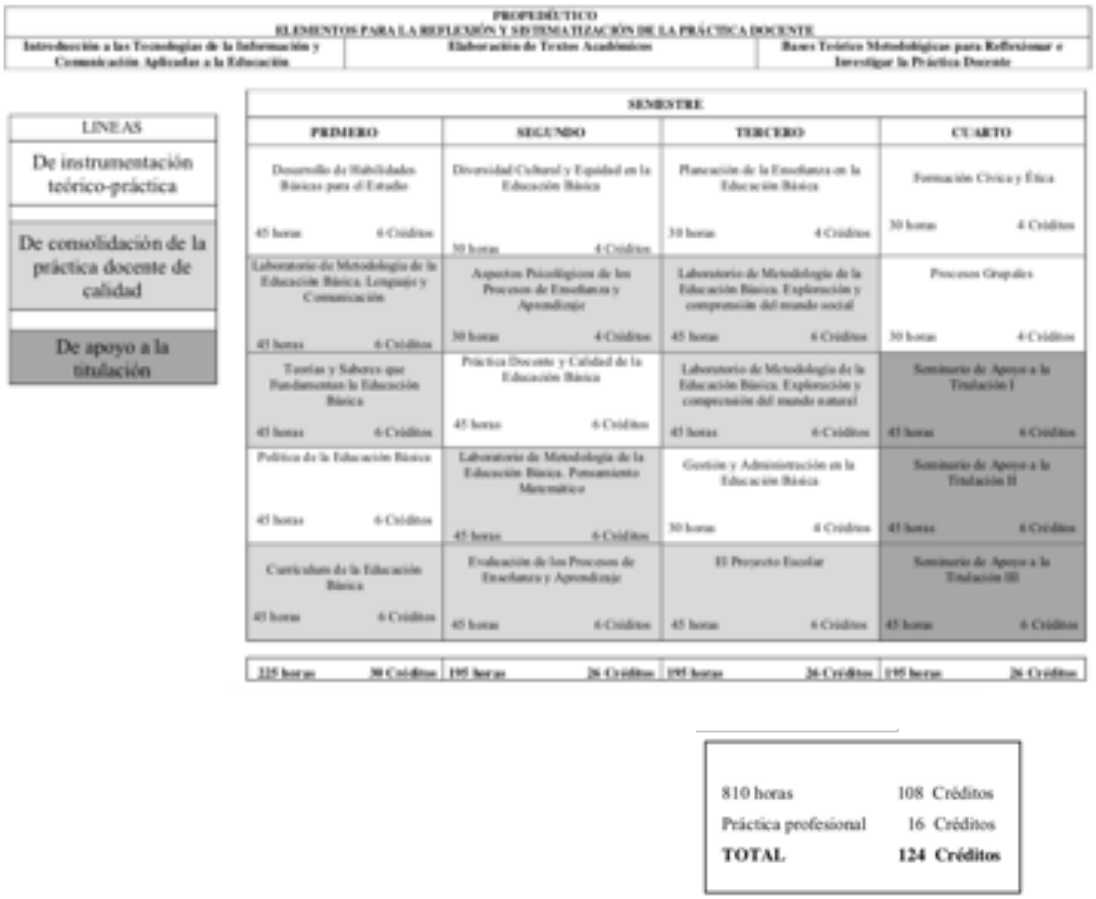


Figura 1. Mapa curricular de la MEB - UPV

Fuente: MEB-UPV 2017 (H=Horas / C = Créditos)

REFERENCIAS

Assmann, H. (2002). *Placer y Ternura en la Educación. Hacia una sociedad aprendiente.* Madrid, España: NARCEA S. A.

Berardi, F. (2007). *El sabio, el mercader y el Guerrero. Del rechazo del trabajo al surgimiento del cognitariado.* Madrid: Ediciones Acuarela.

Cabral Vargas, B. (2010). *La educación a distancia vista desde la perspectiva de la Biotecnología.* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas.

Carbajal, J. R. (2013). Políticas de lo tecnoeducativo. Hipertexto, diseminación y territorio. En O. P. Cruz, & O. C. Juárez, *Políticas Educativas, sujetos y discursos hegemónicos* (págs. 67-107). México, D.F.: Programa Análisis Político de Discurso e Investigación.

Casas Pérez, M. d. (2010). México: sociedad de la información o sociedades del conocimiento. *Virtualis*, 22-43.

Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología - CONACyT. (2016). *Marco de referencia para la evaluación y seguimiento de programas de programas en la modalidades a distancia y mixta.* México: CONACyT.

Diario Oficial de la Federación - DOF. (20 de Mayo de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

Edel Navarro, R., & Navarro Rangel, Y. (2015). *Entornos virtuales de aprendizaje: estados del conocimiento para el periodo 2002-2011.* México, D.F.: Dirección de Producción Editorial: Consejo Nacional de Investigación Educativa.

Edmodo. (2016). *Acerca de Edmodo*. Obtenido de Nuestra Historia: https://www.edmodo.com/about

Fumero, A., Roca, G., & Sáez Vacas, F. (2004). *Web 2.0.* España: Fundación Orange.

Gaceta Oficial del Estado de Veracruz - GOE. (22 de Marzo de 2007). Gaceta Oficial del Estado de Veracruz 86. Xalapa, Veracruz, México: Editoria de Gobierno.

López Meneses, E. (11 de Febrero de 2011). Cuestionario "Competencias básicas digitales 2.0 de estudiantes universitarios" COBADI. Huelva, Huelva, España.

Marcelo, C. (2001). Aprender a enseñar para la sociedad del conocimiento. *Revista Complutense de Educación*, 531-593.

Mooc.es. (20 de Enero de 2017). *Inicio*. Obtenido de ¿Qué es un Mooc?: http://mooc.es/que-es-un-mooc/

Moodle. (06 de Mayo de 2017). *Página principal - Moodle*. Obtenido de Acerca de Moodle : https://docs.moodle.org/all/es/Acerca_de_Moodle

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (1997). Sustainable Flexibility. A prospective study on work, family and society in the information age. París: OCDE

_____. (2003a). *La comprensión del cerebro: hacia una nueva ciencia del aprendizaje.* París: Santillana.

_____. (n/d de n/d de 2003b). *OCDE Online Bookshop*. Obtenido de Overview Innovation in the Knowledge Economy: Implications for Education and Learning Systems : http://www.oecd.org/edu/innovation-education/33664172.pdf

Secretaría de Educación de Veracruz - SEV. (2017). *Saberes digitales de los docentes de educación básica. Una propuesta para su discusión desde Veracruz.* Xalapa, Veracruz: Creative Commons.

Secretaría de Educación Pública - SEP. (13 de Diciembre de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Decreto por el que se Aprueba el Programa Sectorial de Educación 2013 2018: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326569&fecha=13/12/2013

_____. (2017). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria: Educar para la libertad y la creatividad.* México: Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

SINADEP. (2015). *Fundación SINADEP.* Recuperado el 20 de Enero de 2017, de http://www.sinadep.org.mx/

Stiglitz, J. E., & Greenwald, B. C. (2015). *La creación de una sociedad del aprendizaje.* México: Ediciones Culturales Paidos.

UNESCO. (2005). *Hacia las socidades del conocimiento.* Francia: UNESCO.

Universidad Pedagógica Veracruzana - Maestría en Educación Básica. (2017). *Fundamentación curricular del Modelo Bimodal de la MEB de la* UPV. Veracruz: UPV - MEB.

Universidad Pedagógica Veracruzana - UPV. (2011). *Maestría en Educación Básica*. Obtenido de Misión y Visión: http://www.sev.gob.mx/upv/2012/03/08/mision-y-vision-maestria-en-educacion-basica/

Universidad Pedagógica Veracruzana - UPV. (2011). *Plan General de Desarrollo Institucional 2011-2025.* Xalapa: UPV.

_____. (12 de Junio de 2012). *Maestría en Educación Básica.* Obtenido de Enfoque: http://www.sev.gob.mx/upv/2012/03/08/enfoque-%E2%80%93-maestria-en-educacion-basica/

Villareal, E. C. (2010). Políticas Públicas. En E. C. Villareal, & V. H. Martínez, *(Pre)textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos* (págs. 257-279). México D.F: Flacso México: Universidad Von Humboldt.

Velasco Toro, J. M., & al, e. (2016). *Horizonte Educativo. Hacia una pedagogía de la autoorganización.* Xalapa, Veracruz, México: Universidad Pedagógica Veracruzana.

Zubieta García, J., & Rama Vitale, C. (2015). *La Educación a Distancia en México: Una nueva realidad universitaria.* México: UNAM CUAED-OEA Virtual Educa. Obtenido de http://web.cuaed.unam.mx/wp-content/uploads/2015/09/PDF/educacionDistancia.pdf

ARTICULACIÓN INFORMACIONAL ENTRE SUBSISTEMAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN VERACRUZ. ESTRATEGIAS PARA DISMINUIR EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO

Miguel Ángel Estrada García y Oscar Valencia Aguilar

Introducción

El *Abandono Escolar Temprano* (AET)[1], es un fenómeno con fuerte impacto social en el estado de Veracruz. Según estudios prospectivos de estadística en la entidad, el 30.2% de la población entre 15 y 17 años, no ingresaron o abandonarán la Educación Media Superior (EMS) durante el ciclo escolar 2016-2017 (SEV, 2016). Es decir, 80,309 jóvenes no se inscribieron al siguiente nivel después de terminar la educación básica; y de los que sí lo hicieron, se estima que 23,302 estudiantes dejarán sus estudios entre el primero y tercer semestre; así como otros 25,420 se calcula que abandonarán el sistema por obtener

[1] Se considera Abandono Escolar Temprano cuando el estudiante deja de asistir a la escuela de EMS durante los primeros dos semestres; este trabajo toma en cuenta el indicador abandono escolar como aquel que sucede durante todo su trayecto académico.

resultados reprobatorios en tres o más asignaturas durante un ciclo escolar y no aprobarlas en tiempos perentorios, establecidos por sus respectivas instituciones.

Para disminuir los indicadores del abandono escolar temprano, el rezago educativo, e incrementar los de eficiencia terminal en la EMS, se han implementado algunas estrategias desde la Federación, y en algunas entidades, tales como: *Construye T* (2008). Un programa que busca influir en el clima de convivencia escolar mediante un enfoque holístico; *Síguele* (2011). Programa de acompañamiento integral para jóvenes de EMS; + (2013-2014). Estrategia de prevención y atención que integra las acciones de la escuela, la familia y el estudiante para prevenir las causas del abandono (SEP, 2016).

Además, algunos estados del país promueven iniciativas para disminuir el AET, entre ellas: *Querétaro*, EL BACHILLERATO SEMIESCOLARIZADO con duración de dos años al que pueden asistir jóvenes que no concluyeron el nivel educativo y que son mayores de 18 años; *Guanajuato*, EL SISTEMA ÚNICO DE REGISTRO DE ASPIRANTES a la Educación Media Superior, para monitorear y atender a los jóvenes que transiten a la EMS; *Estado de México*, EL PLAN MAESTRO DE ORIENTACIÓN EDUCATIVA, que concentra todos los subsistemas, abordados de manera transversal con cuatro líneas de atención: valores, riesgos psicosociales, atención a la familia y riesgos de interrupción; *Distrito Federal*, otorgamiento de becas mediante el programa PREPA SÍ, y la creación de programas que posibilitaran a los jóvenes estudiar sin la dificultad de movilizarse, por ejemplo, el Bachillerato a Distancia del D. F. y el Bachillerato Digital de la Ciudad

de México; *Veracruz*, en el subsistema del Colegio de Bachilleres de Veracruz (COBAEV) se ha instalado un programa denominado DESARROLLO INTEGRAL DE ESTUDIANTES (DIES), mediante el cual se analiza la situación de cada joven y se identifican las causas por las que pudiera encontrarse en riesgo de interrumpir sus estudios (SEP, 2016: 211-212).

De acuerdo con el Informe del Instituto Nacional de la Evaluación Educativa (INEE, 2017) existen diversas causas del AET: falta de recursos económicos (36.4%), cuestiones escolares-educativas (29.5%), razones personales (23.1%), entre otras.

La prioridad que los jóvenes le dan al trabajo o cuando abandonan sus estudios por embarazo juvenil, son causas también relacionadas con la economía familiar que propician el AET. Algunas otras que se relacionan con la reprobación y el abandono escolar, son: la falta de interés por el estudio, problemas para entender a los maestros o que no les gusta estudiar.

Los estudios de EMS están ubicados como la antesala de la carrera universitaria, con los cuales el alumno adquiere actitudes y aptitudes que lo definirán a lo largo de su proceso de aprendizaje profesional, donde un certificado de bachillerato es indispensable.

En México, la EMS se norma a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo 3° señala que "Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior... [las cuales] ... serán obligatorias" (CPEUM, 2012).

Del mandato de la Carta Magna, se deriva que, en la Ley General de Educación, Artículo 37, párrafo segundo, se establece que la EMS, "comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes". Es posterior a la secundaria y se orienta hacia la formación integral de la población escolar compuesta, mayoritariamente, por jóvenes de entre quince y dieciocho años, quienes reciben el servicio en instituciones federales, estatales, autónomas y privadas.

A la EMS se le otorga un papel importante en el desarrollo de nuestro país, en virtud de que debe promover la participación creativa de las nuevas generaciones en la economía, el trabajo y la sociedad, reforzar el proceso de formación de la personalidad en los jóvenes y constituir un espacio valioso para la adopción de valores y el desarrollo de actitudes para la vida (SEP, 2016, pág. 5).

En Veracruz, la EMS está regulada por el Capítulo IX de la Ley de Educación (2014) y determina que existen cuatro tipos de bachilleratos: Propedéutico, Terminal, Bivalente y Profesional Técnico. Actualmente el marco normativo de la administración operativa se basa en el Reglamento General de Enseñanza Media del Estado, publicada en noviembre de 1968.

Con todo ello, el AET es un problema latente, sobre todo por la dificultad creciente de falta de recursos para que los jóvenes continúen y concluyan la EMS. En Veracruz, la economía familiar es cada vez más precaria. Entre los años 2014 y 2016, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017) la

pobreza aumentó de un 58.0% a un 62.2%. Incluso, la Entidad fue una de las cinco en el País donde la pobreza aumentó. Este duro lastre, se ve reflejado en los elevados porcentajes de jóvenes que no concluirán la educación obligatoria, casi un tercio de la población veracruzana en edad de estudiar durante el último ciclo escolar.

Los indicadores de EMS en Veracruz reflejan las tasas de ingreso y egreso de la entidad, pero estos números, no son solamente una cifra: cada uno, representa a jóvenes que abandonan la educación media, lo cual, significa una oportunidad perdida para combatir la pobreza y mejorar su calidad de vida futura. Ante esta situación nos preguntamos:

- ¿Qué estrategias se requieren en los subsistemas de EMS de Veracruz para disminuir el abandono escolar temprano?
- ¿Existe la viabilidad operativa, técnica, funcional y normativa para generar un sistema informacional para que los subsistemas de la EMS en Veracruz puedan compartir información?
- ¿Cómo detectar oportunamente situaciones de abandono escolar temprano, para que los jóvenes continúen y concluyan la EMS, a pesar de su situación económica adversa?
- ¿La modalidad en línea es viable para abatir el indicador del abandono escolar temprano en Veracruz?

El objetivo es proponer la articulación informacional entre subsistemas, considerando como estrategia alternativa el uso intensivo de las tecnologías digitales, a partir de la vinculación administrativa, operativa, técnica, funcional y normativa. Configurándolo como el punto estratégico (nodal) desde donde se detecten, preferentemente de manera temprana, a estudiantes en riesgo; que sea la vía universal, para ofrecer el servicio a menor costo y con flexibilidad curricular, sin necesidad de ajustarse a tiempos y espacios específicos o cerrados.

Las formas de buscar

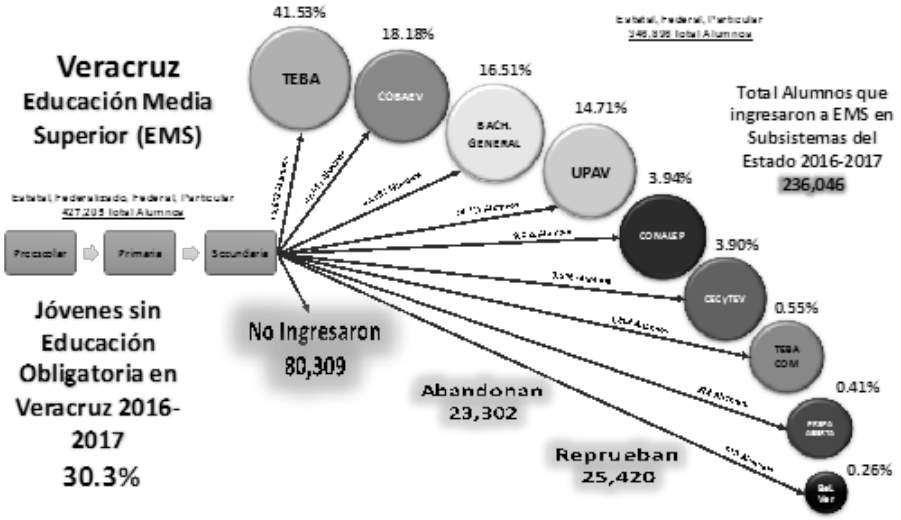
El estudio se realizó mediante una investigación documental retrospectiva a través de fuentes verificables y confiables de carácter público, consultando o rescatando información de recomendaciones elaboradas por organismos internacionales relacionados con la educación, estudios con información estadística tomada de bancos de datos en Internet, recopilados por instituciones especializadas como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), CONEVAL, el informe 2017 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y, el Prontuario Estadístico de la Secretaría de Educación de Veracruz 2016-2017.

El alcance fue de corte exploratorio, con el que se identificó que el AET de la EMS en Veracruz es un fenómeno en expansión que no ha sido atendido con la atingencia necesaria, dada la magnitud de su impacto negativo en diversos ámbitos y esferas sociales. También, se logró identificar que la falta de recursos económicos, en relación con la

economía familiar es de las que principalmente inciden en el AET; otros factores, como los métodos de evaluación de los aprendizajes de parte del maestro, o el embarazo no deseado, permiten suponer que también intervienen directamente en la decisión de los jóvenes de posponer o dejar de estudiar.

En el análisis del objeto de estudio se logró identificar que la EMS en Veracruz está conformada por nueve subsistemas, donde el Telebachillerato (TEBA), el Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz (COBAEV), el Bachillerato General y el Bachillerato de la Universidad Popular Autónoma Lade Veracruz (UPAV) son las entidades que absorben a la mayoría de la población estudiantil. Mientras que opciones como el Telebachillerato Comunitario (TEBACOM), la Preparatoria Abierta y el Bachillerato en Línea de Veracruz (BeLVer) son las que menos absorción tienen (ver Figura 1). El alcance del estudio se dirige principalmente a este último Subsistema, sobre todo porque se considera que al ser un organismo con robustez tecnológica y de bajo costo, no ha sido aprovechado lo suficiente como estrategia remedial del problema planteado.

Figura 1. Flujo de estudiantes de Veracruz en la Educación Obligatoria



Fuente: Elaboración propia a partir del Prontuario Estadístico de la SEV 2016-2017

Considerando que las acciones de mejora propuestas sean relevantes dentro de la EMS, en un futuro, esta utilidad metodológica es factible para extrapolarla a los diferentes niveles que contempla el sector educativo veracruzano que cuente con situaciones similares; así, mejorar la calidad educativa con que se oferta a niños y jóvenes en los diferentes planteles a lo largo y ancho del estado.

A razón de que BeLVer se configura como un Subsistema con posibilidades de coadyuvar de manera favorable dentro del nivel medio superior, se realizó un comparativo de información en cuanto al número de alumnos reportados en el estadístico, ya que, se enuncian 18 alumnos dentro del Subsistema. Dicha cantidad es relevante, dado que era inconsistente debido a la robustez y cobertura del Subsistema, lo que motivó a solicitar, vía

correo electrónico, información estadística actualizada. La respuesta que se obtuvo fue un registro de 619 alumnos para el ciclo escolar 2016-2017, integrados por 276 hombres y 343 mujeres; por tanto, por tanto, existe una considerable diferencia con la cifra inicial de 18 alumnos, dato relevante dentro de este análisis, sobre todo porque consideramos que estas cifras presentadas por el VeLBer son factibles de potenciar.

BeLVer, componente articulador

Después del análisis de las principales causas del AET, se detectó que la estructura de los Subsistemas en la EMS se encuentra desarticulada, operando cada uno de manera independiente y aislada; situación que los coloca como organismos, responsables de su propio funcionamiento, debido a la naturaleza de su creación o, en todo caso, a los documentos normativos que la rigen. Esta configuración hace que la población en riesgo de AET no sea identificada en otros Subsistemas y con frecuencia, ni en él mismo, reflejándose solamente en las estadísticas finales del nivel.

De acuerdo con lo revisado, configuramos una propuesta de atención inmediata con el apoyo del BeLVer, como la institución potencialmente responsable de captar la población estudiantil en situación de abandono. Para lograrlo, se requiere configurar una red informacional y administrativa entre todos los subsistemas de la EMS.

El BeLVer, se ofrece a través del Consorcio Claustro Virtual de Jornadas Educativas en Redes Operativas (CLAVIJERO), desde donde se generan modelos innovadores con tecnologías de información y

comunicación, para brindar una alternativa a poblaciones estudiantiles no convencionales. Desde 2007, cuenta con el reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo medio superior y superior en la modalidad no escolarizada y/o mixta, a distancia en el Estado.

Durante 2016-2017, registró una matrícula de 619 alumnos con el apoyo de 17 docentes. Su plan de estudios (determinado por la Dirección de Bachilleratos de la SEP) se conforma por 31 asignaturas del componente básico y 8 del propedéutico, distribuidas en Àreas de Formación: Físico-Matemáticas, Químico-Biológicas, Económico-Administrativa, así como de Humanidades y Ciencias Sociales. Se destaca que cuenta con cobertura a lo largo y ancho del estado con 156 Aulas CLAVIJERO[2] donde se otorga apoyo a los alumnos.

Sistema, evaluación y política educativa

Se considera que la razón máxima de la EMS es configurarse como "un espacio para formar personas con conocimientos y habilidades que les permitan desarrollarse en sus estudios superiores o en el trabajo y, de forma más amplia, en la vida" (SEP, 2017: 45).

En Veracruz, este Sistema se estructura con nueve Subsistemas a partir de la asociación combinatoria de diferentes elementos, que funcionan como pequeños sistemas cerrados, donde si bien, su

[2] Según la página web de BeLVer: 9 bibliotecas, 17 de CECyTEV, 44 de COBAEV, 12 de CONALEP, 18 de la DGB, 39 de TEBAEV, 4 de Tecnológicos y 12 de otros como secundarias.

retroalimentación interna les permite regularse ellos mismos, por ejemplo, con los datos actualizados del flujo de sus alumnos; hacia afuera tienen moderado intercambio de información con el Sistema más amplio del que es componente y, muy limitado contacto con los otros Subsistemas. Para mantener el orden interno y no desaparecer, los Subsistemas requieren de retroalimentación, que, aunada a la relación con el Sistema mayor que lo funda, le permitiría renovarse y evolucionar. Esta relación es concatenada en codependencia, configurando redes informacionales, que funcionan como un Sistema evolutivo organizado para auto-aprender.

Un Sistema, en palabras de Morin es "una unidad compleja, un <<todo>> que no se reduce a la <<suma>> de sus partes constitutivas" (2009: 23), sino que interactúa, se construye y reconstruye, se transforma evolutivamente desde el interior para crecer o mejorar a través de la información y la comunicación. Luhmann (1996), siguiendo a Maturana (1983) propone que, debe configurarse como un sistema autopoiético, creando sus propios elementos y relaciones en un sentido de interpenetración, poniendo a disposición su propia estructura.

Para que el Sistema de la EMS tenga suficiente capacidad de responder a las necesidades de transformación (morfogénesis) que le exige el contexto social (ambiente), la función de la información es de trascendental importancia, "ya sea como memoria, ya sea como mensaje, ya sea como programa o más bien como todo eso a la vez" (Morin, 2009: 27), por su capacidad de generar un panorama de amplio espectro sobre una realidad dada y de minimizar la incertidumbre partiendo de la optimización informacional mediante el uso de redes digitales y software

informático; lo informacional referido a la utilización de tecnologías avanzadas de la información con base microelectrónica y de comunicación a través de dichas redes (Castells, 2005).

Una red informacional entre Subsistemas de la EMS, permitiría transformar el Sistema generando alternativas viables relacionadas con el ambiente, es decir, a través del uso de la tecnología digital, se configuraría una red de datos interdependiente entre subsistemas, sin embargo, este intercambio de información no tendría ninguna potencialidad si no se le direcciona hacia fines específicos.

La red informacional requiere de una "válvula de escape", una vinculación con el ambiente, salir del Sistema para equilibrarlo internamente, configurándose como un Sistema Informacional en Red Interactiva (SIRI), posicionando al BeLVer como el punto nodal (de Alba, 2003), donde se alojen oportunamente datos procedentes de los Subsistemas durante períodos particulares, y sean procesados, estimulados y reconstruidos para provocar efectos de impacto en el ambiente o contexto del Sistema.

Esta reconfiguración estructural, "equipotencializará" al Subsistema en Línea, asumiendo funciones que a los otros le son precarias o simplemente no las realizan, tales como: identificar alumnos en riesgo por detección de familias con bajos recursos o en algún tipo de pobreza; alumnos con problemas de faltas recurrentes o con rezago, y las zonas de mayor incidencia en la problemática, entre otras.

El procesamiento, estimulación y reconstrucción de datos, le permitiría a este Subsistema tener la capacidad de incidir directamente en el ambiente, es decir, en los alumnos con AET, a partir de la comunicación

asincrónica en correos electrónicos. Esta información tendría el objetivo de informarles sobre la oferta educativa y los costos (y algunas formas amigables de pago) para acceder a la opción de estudiar en línea. De igual manera, es necesario transmutar los procesos, los ritmos y la forma de comunicación para evolucionar, y con ello, como menciona Castells (2013), promover la génesis de una cultura digital, donde se potencialice el uso cotidiano de la tecnología para mejorar la educación y la vida en general.

Evaluación como sistema expulsor

El AET de la EMS, tiene múltiples consecuencias: familiares, sociales, culturales, económicas, laborales, de seguridad, éticas, cívicas, ecológicas, entre otras muchas, lo que provoca "... ausencia de horizontes utópicos, y proyectos políticos y sociales... Lo que tenemos es una crisis estructural generalizada de largo alcance" (de Alba, 2003: 50). La trayectoria de esta crisis socaba principalmente los ámbitos sociales más vulnerables y vulnerados, inhibiendo y borrando la incierta esperanza de aspirar a un mundo mejor desde la trinchera de la formación educativa.

A esta condición, se le suman las desventajas de aprender dentro de un sistema donde la evaluación es condición de exclusión, represión y sometimiento anómico, que sirve como punto de quiebre para que el alumno tome la decición de abandonar definitivamente el Sistema; desposeyéndolo de esperanza y autoreconocimiento sobre su capacidad de aprender, incluso, de su legitimidad para formar parte de una esfera social aspiracional.

Con las políticas de reforma educativa implementadas en 2013, uno de los rubros donde se hicieron las demandas más sólidas fue en la evaluación[3], argumentando una mayor competitividad, lo que determina el grado de aprendizaje del estudiante en un nivel educativo específico, pero también que se configura en "estructuras de opresión", como menciona Benavides Ilizaliturri (2011: 50) "la pretensión manifiesta en los procesos de aprendizaje y los correspondientes procedimientos evaluatorios... a los que son sometidos". Una de las causas del AET, es el proceso de evaluación implementado en cada Subsistema, frecuentemente poco relacionado con el desarrollo del conocimiento como tal, que tienen más relación con cuestiones de orden disciplinar: faltas injustificadas o fuera de tiempo en horarios de entrada, falta del uniforme escolar, no acatar ordenamientos de arreglo personal o sin realizar tareas; o de tipo personal, como no tener empatía con el profesor.

Estos rubros, pocas veces regulados normativamente, terminan siendo elementos fundantes para que el alumno sea expulsado del sistema, aunque haya aprendido más que otros que se quedan. Si bien, hoy día no se entienden las políticas educativas sin dejar de visualizar el

[3] Para el caso de México, por pertenecer a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, siglas en inglés), se aplica el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), el cual tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. Además, en México la SEP aplica la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE), el cual permite conocer en qué medida los jóvenes son capaces de poner en práctica, ante situaciones del mundo real, las competencias disciplinares básicas de los campos de Comunicación (Comprensión Lectora) y Matemáticas adquiridas a lo largo de la trayectoria escolar.

papel central de los exámenes objetivos y rendimiento en el desarrollo de la evaluación (Rizvi & Lingard, 2013), es necesario fundar políticas donde aspectos como los mencionados, se constituyan como posibilidades de transformación, en un ejercicio de reconocimiento del otro como legitimo otro sin negar su identidad, y de salvaguarda de oportunidades a pesar de cualquier tipo de carencia. Constituir a la evaluación como una acción per-fomativa, que brinde la oportunidad de prolongar la aspiración natural del ser humano, de *crecer* en un espacio, lugar y tiempo, de su libre albedrio, como en el de la EMS.

Políticas adversariales en la EMS

En los proyectos mencionados anteriormente, diversas Instituciones Educativas de México, proponen políticas públicas educativas, como respuesta a esta problemática; sin embargo, el análisis que sobre la *policy* se ha hecho, es muy precario. Dado que este alcance se refiere a "cómo los programas políticos pueden determinar circunstancias sociales" (Mouffe, 2011: 45), en el estado de Veracruz se presenta con desarticulación y obsolescencia de Ley, por estar desactualizada, generando la heterointegración en la Ley de Educación del Estado de Veracruz[4], es decir, le da vigencia de actualidad al Reglamento de la EMS de 1968.

[4] En el Párrafo segundo, del Artículo segundo Transitorio, se establece que se aplicará lo dispuesto en el Artículo tercero Transitorio de la Ley de Educación de 1993. En este sentido, esta referencia determina que "en tanto se expida la reglamentación que regule ... se

Estas normas se plasman en los lineamientos que determinan el control escolar de los alumnos de EMS de Veracruz, regulando únicamente el Bachillerato General, sin que se haya realizado un análisis sistémico de la *policy* de los Subsistemas, tal como en los Bachilleratos Tecnológicos y los Bachilleratos Profesionales Técnicos[5], quienes, por la naturaleza de su creación, han diseñado la normatividad para su operatividad.

Por otro lado, para Mouffe (2014: 16) la *política* es el "conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político."; sin embargo, en el seguimiento académico de los alumnos en los Subsistemas en Veracruz, no se vislumbra una articulación "agonística", por el contrario, se percibe como un esquema más bien "antagónico"[6], en un entorno de competencia desigual, donde cada uno busca con sus propios recursos e iniciativas, tener el mayor número de alumnos, la menor reprobación, entre otros, buscando con ello los más bajos índices de abandono escolar o elevar los de eficiencia terminal.

---

seguirán rigiendo por las disposiciones vigentes contenidas en el Reglamento General de Enseñanza Media del Estado…", publicado en 1968.

[5] El caso del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica que fue creado en 1978 y transferido al Estado de Veracruz en 2001 como Organismo Público Descentralizado que depende de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEV.

[6] "Mientras que el antagonismo constituye una relación nosotros/ellos en la cual las dos partes son enemigos que no comparten ninguna base común, el agonismo establece una relación nosotros/ellos en la que las partes en conflicto, si bien admitiendo que no existe

Este esquema es resultado de la relación entre dos partes que se visualizan como contrarios, si bien, no enteramente como amigo/enemigo, ya que comparten algunas bases y objetivos, se perciben como Subsistemas Agonísticos precarios desde otra manera de articular la relación nosotros/ellos. La totalidad de la relación adversarial[7] sería establecer una articulación donde las diversas partes se reconozcan legítimamente, en este caso, compartiendo normas y objetivos comunes.

Sistema Informacional en Red Interactiva (SIRI)

La comunicación informacional entre Subsistemas sería una posibilidad para la resolución del conflicto nosotros/ellos, ya que resulta clave para determinar el éxito o fracaso de todas y cada una de las iniciativas del Sistema completo. Para esto es necesario desarrollar y definir políticas públicas, entendidas como "acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención ... de problemas públicos específicos..." (Franco Corzo, 2013), eficaces y bien orientadas que fomenten la coordinación efectiva entre dependencias. La propuesta

una relación racional a su conflicto, reconocen sin embargo la legitimidad de sus oponentes. Esto significa que, aunque en conflicto, se perciben a sí mismos como pertenecientes a la misma asociación política, compartiendo un espacio simbólico común dentro del cual tiene lugar el conflicto" (Mouffe, 2011: 27).

7 Este modelo "debe considerarse como constitutivo de la democracia porque permite a la política democrática transformar el antagonismo en agonismo" (*Íbidem*).

de la interacción informacional mediante el uso de tecnologías plantea nuevas estrategias de comunicación entre ellos para fortalecer sus indicadores, sin dejar atrás sus funciones tradicionales. Pasando así, de ser Subsistemas antagonistas a componentes agonistas, que buscan en conjunto incrementar los niveles educativos.

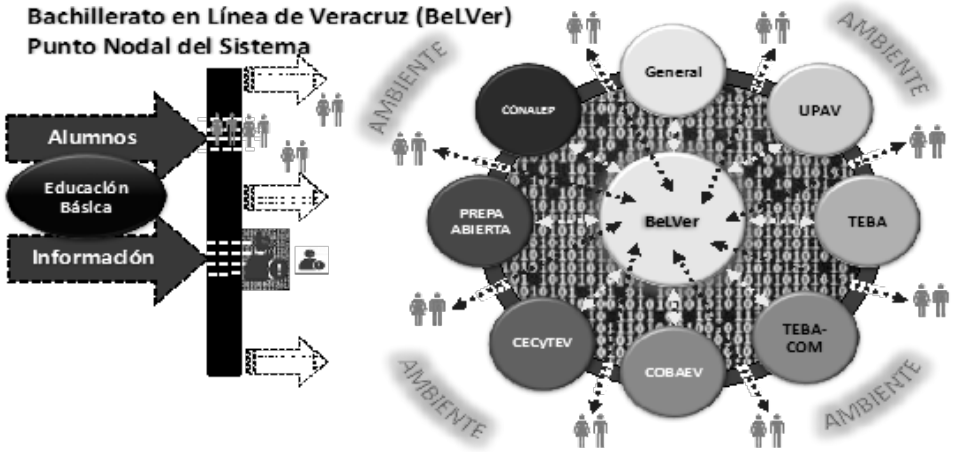
Bajo el esquema del SIRI, se favorecería la colaboración inter e intrasistémica con la participación de los diversos agentes y actores con intereses comunes en la formulación y ejecución de proyectos que consoliden los indicadores educativos en la EMS de Veracruz.

La lógica de la corriente informacional generada en un Sistema con estas características, al fluir en múltiples sentidos, espacios y tiempos, es compleja. Su función de retroalimentación permite que los subsistemas permanezcan alertas a partir de la identificación de patrones de trastorno; evaluar en tiempo real la situación de cualquier alumno inscrito en algún Subsistema, permitiría mantenerlo activo y a la 'expectativa' ante cualquier problemática educativa relacionada en su interior y en su ambiente.

En otro sentido, esta misma información, serviría para alertar directamente (*face to face on line - cara a cara en línea*) al propio alumno y su familia sobre algún problema detectado en su proceso formativo. Incluso, la corriente atemporal del flujo de la misma información permitiría establecer parámetros situacionales para poner frente al estudiante, condiciones idóneas, tales que le impidan abandonar sus estudios. La interactividad de la información tiene relación con ese *fluir* de datos, que serían captados y procesados por "programas informáticos" diseñados y desarrollados *ex professo* para la función que se requiere.

Cada Subsistema envía y recibe información de los demás, el Subsistema Maestro Paralelo, se configurará en el BeLVer, como centro de control nodal, punto desde el cual se recibirá y reenviará información, pero también desde donde se tomen decisiones que permitan la continuidad de los alumnos en la EMS. Con esta configuración, se establecería sinergia/complementariedad holística a partir del uso intensivo de las TIC, mediante la optimización de las diversas redes en línea con que cuentan el sistema educativo veracruzano: (Ver Figura 2).

Figura 2. Sistema Informacional en Red Interactiva



Fuente: Elaboración propia.

Estrategias de intervención

Se considera que esta propuesta es viable, sobre todo si se aprovecha la infraestructura digital instalada para los Subsistemas; la capacidad

desarrolladora y creativa de quienes participan en los diseños de bases de datos; y, las habilidades en el manejo de información de los implicados.

Las estrategias propuestas contribuirían a ampliar la cobertura, pero sobre todo están diseñadas para ofrecer oportunidades de ingreso, permanencia y eficiencia terminal en la EMS, con equidad, sin diferencias de género y con la finalidad de emparejar las oportunidades, con elementos para considerar a la educación como una coyuntura de vida, generar planes de carrera viables y transitar con menos problemas u obstáculos durante su trayecto formativo. Esta propuesta requiere de una inversión mínima, dado que se ocuparían recursos y datos preexistentes en los diferentes niveles y modalidades educativas que oferta la Secretaría de Educación de Veracruz.

Es factible, en tanto que la actual administración pública plasmó en el Programa Estatal de Educación 2017-2018 las estrategias y líneas de acción con miras a incrementar los indicadores de calidad de la EMS en el inmediato y corto plazo, lo que se reflejará en la voluntad política de los actores claves para establecer los acuerdos y acciones respectivas.

La participación del factor humano es primordial para el éxito de éste y otros proyectos que fortalezcan la cooperación interna en pro de impactar favorablemente los indicadores de EMS. De esta forma se espera reducir la duplicidad de esfuerzos, contribuyendo a un uso más eficiente y focalizado de los recursos disponibles. Finalmente, de manera sintética se presentan algunas estrategias tendientes a disminuir el AET.

Con relación a la permanencia, en el corto plazo se propone un plan de seguimiento de alumnos en riesgo de abandono escolar, que

operaría a partir de la información registrada en la base de datos correspondiente de todos los subsistemas de la EMS, aportada principalmente por los docentes frente a grupo, tutores o apoyos técnico-pedagógicos. El AET se resuelve en buena parte desde y en la escuela, por ello las acciones contra el abandono escolar deben llevarse a cabo en los primeros semestres, particularmente consideramos que los primeros 60 días del curso son fundamentales para detectar y atender de manera oportuna y temprana, las diferentes necesidades que presenten los jóvenes en su individualidad.

La idea es implementar una "señal de alerta temprana", cuando algún parámetro no esté operando correctamente, esta señal pondrá sobre aviso a los responsables del seguimiento para activar acciones correspondientes que promuevan la permanencia del alumno. El dispositivo también se enviaría al BeLVer cuando el alumno ya no se haya inscrito al semestre superior inmediato y se encuentre en condición de AET. Los responsables del seguimiento, de manera inmediata lo contactarán, ofreciéndole la opción de educación en línea. Para ello se requiere:

- Elaborar un plan de seguimiento de alumnos en riesgo de AET, a partir del acceso a la información que los docentes de EMS tendrán de dichos alumnos;
- Diseñar un programa de atención inicial para alumnos en riego de AET durante el primer semestre, con el fin de tender puentes de atención a problemáticas específicas identificadas;

- Crear alianzas con el BeLVer, para que digitalmente, todos los subsistemas de la EMS, hagan llegar información a sus sistemas de control escolar;
- Establecer un programa para que BeLVer contacte al alumno en AET y le haga llegar su propuesta de estudios en línea.

En cuanto a la inserción, a mediano plazo, se propone que los datos de los alumnos de tercero de secundaria se vean reflejados de manera automática en los registros de ingreso de la EMS, esto podría hacerse desde el momento de la inscripción, registrando la Clave Única de Registro Poblacional (CURP), visualizar los datos del trayecto educativo y las recomendaciones que se estén haciendo desde el nivel anterior. Esta información permitiría identificar a los alumnos con rezago educativo o a los que presentan algún tipo de situación, para ubicarlo como foco de atención y evitar su deserción más adelante.

Los datos del sistema de la educación secundaria, también servirían para hacer un comparativo entre los que egresaron y los que se inscribieron en la EMS, identificando aquellos que no lo hicieron. Esta base de datos la recibiría el BeLVer, quien se encargaría de contactar a los alumnos que no se inscribieron, para ofrecerles el servicio correspondiente. Puntualmente se requerirá de los siguientes procesos:

- Establecer un acuerdo para que la información registrada en el Sistema de Control Escolar de Veracruz (SICEV) de alumnos de tercer grado de secundaria, se refleje en el Sistema de Educación Media Superior;

- Elaborar un proyecto de seguimiento a estudiantes no inscritos en la EMS; establecer las condiciones estructurales para que EMS emita un informe a BeLVer sobre alumnos no inscritos;
- Diseñar un proyecto de seguimiento en BeLVer, para establecer los contactos necesarios con candidatos a estudiantes de bachillerato; y,
- Promover una estrategia para ofrecer alternativas de incorporación o reincorporación, que brinden condiciones de posibilidad para que no haya impedimentos para los alumnos.

Para incrementar la eficiencia terminal, en el largo plazo, se propone aumentar el uso informacional de las bases de datos de la EMS (*Sistema en Red Informacional en Red Interactiva [SIRI]*), activando un programa para identificar a las escuelas que tienen mayores problemas de rezago educativo, con el fin de establecer una serie de alianzas con las escuelas de educación superior públicas en las zonas de impacto, a partir de alguna asignatura de su mapa curricular o vía el servicio social, en reforzar académicamente a estas escuelas.

Este apoyo a la docencia se haría en asignaturas específicas donde esté identificado el rezago, en temas que la institución de EMS considere se debe profundizar con contenidos emergentes propios del currículo contextual. Esto permitiría desarrollar estrategias de regularización y reforzamiento en alumnos de escuelas atendidas y encausar la vocación

profesional de los alumnos, esclareciendo sus intereses formativos con la construcción de un plan de vida y un programa de carrera.

Por otro lado, se establecerían acuerdos con instituciones de educación superior, para invitarlas a participar en el último semestre de la EMS, con el fin de presentar las características curriculares y el enfoque de conocimiento que se persigue en cada una de ellas, así como sus condiciones de infraestructura y humanas. También, para participar en alguna experiencia curricular adaptada con contenidos de la especialidad que se trabaje en cada una de ellas. Estas acciones reforzarían los vínculos vocacionales para elegir acertadamente su formación profesional futura, así como los conocimientos y habilidades que el estudiante debe haber adquirido para su ingreso satisfactorio a la educación superior. Puntualmente se requiere de los siguientes procesos.

- Elaborar un programa de Seguimiento de *Escuelas en Rezago*, a partir de la información registrada en línea;
- Generar alianzas con instituciones de Educación Superior, para brindar servicio social en las escuelas de EMS identificadas con problemas de rezago;
- Establecer alianzas con instituciones de Educación Superior para crear *Rutas de Acceso* a su matrícula, para aquellos alumnos que reúnan las características apropiadas para su inserción en los subsistemas participantes.

Es por tanto que con carácter propositivo se expone realizar a largo plazo una estrategia para unificación de estos niveles educativos que contempla la Educación Obligatoria en nuestro país, es decir, debe impartirse en un mismo plantel los diversos niveles, esto con el objetivo de que se disminuya el AET, a través de la puesta en práctica de un seguimiento integral de los alumnos que ingresen al sistema educativo nacional desde sus inicios, focalizando las áreas de oportunidad en donde la institución pueda intervenir oportunamente.

En conclusión, consideramos que para disminuir el indicador de Abando Escolar, es pertinente incrementar las medidas de acción inmediata, desarrollar protocolos de respuesta rápida, tanto de detección de indicadores como remediales, actualizar la normatividad que permita articular la EMS, teniendo en cuenta su naturaleza de atención para las que fueron creadas y su respectiva operatividad, elaborar estrategias de evaluación pre-formativas para eliminar obstáculos secundarios que se presentan durante el trayecto escolar, con lo que se fortalecerá la matrícula del nivel educativo. Estas medidas son viables de llevarse a cabo por los docentes, ya que, implican acciones en la construcción de líneas de comunicación fluida y directa, con los estudiantes y sus tutores.

Otra opción viable sería, por ejemplo, una vez detectados los posibles problemas u obstáculos de alumnos, contactar de manera oportuna al joven o sus padres, construyendo y estableciendo los puentes comunicativos necesarios para alertar las posibles causas o complicaciones que se presentan en la trayectoria escolar del discente en cuestión, con miras en cimentar soluciones colaborativas, y coadyuvar a que la EMS deje de

funcionar como un sistema expulsor, y se consolide como el ente que potencializa el paso hacia la educación a nivel superior.

REFERENCIAS

Benavides Ilizaliturri, L. (2011). Política y Evaluación en la Educación de jóvenes y adultas. D.F., México: Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Internacional de Prospectiva y Altos Estudios, S.C.

Castells, M. (2005). *La era de la Información: economía, sociedad y cultura. La Sociedad Red.* Barcelona, España: Siglo XXI Editores.

CONEVAL. (2017). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.* Recuperado el 13 de agosto de 2017, de Porcentajes, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza. Veracruz, 2010-2016: http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Veracruz/PublishingImages/Veracruz_cuadro1.JPG

CPEUM. (9 de Febrero de 2012). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. D.F., México.

de Alba, A. (2003). *Filosofía, Teoría y Campo de la Educación. Perspectivas Nacionales y Regionales.* México, D.F.: Grupo Ideograma Editores - COMIE.

Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables.* México: IEXE.

INEE. (2017). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2017.* México, México: INEE.

Morin, E. (2009). *Introducción al Pensamiento Complejo.* Barcelona, España: GEDISA.

Mouffe, C. (2011). *En torno a lo político.* (S. Laclau, Trad.) Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.

Mouffe, C. (2014). *Agonística: pensar el mundo políticamente.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

OEI. (2010). *Metas Educativas 2021. La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Documento final.* Madrid, España: OEI.

OEI. (2016). *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica. Avance en las Metas Educativas 2021.* Madrid, España: OEI/IESME.

Rizvi, F., & Lingard, B. (2013). *Políticas Educativas en un mundo globalizado.* Madrid, España: Ediciones Morata.

SEP. (2016a). *Documento base del Bachillerato General.* Obtenido de http://www.dgb.sep.gob.mx/informacion-academica/programas-de-estudio/documentobase/DOC_BASE_16_05_2016.pdf

SEP. (2016b). *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016.* México: SEP.

SEP. (03 de Junio de 2017a). *La educación media superior en el sistema educativo nacional.* Obtenido de Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP: http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/ems_sistema_educativo_nacional

SEP. (2017b). *Planes de Estudio de Referencia del Marco Curricular Común de la Educación Media Supeiror.* México, México: Secretaría de Educación Pública.

SEV. (2016). *Secretaría de Educación de Veracruz.* Obtenido de Prontuario Estadístico. Inicio de Cursos 2016-2107: https://www.sev.gob.mx/servicios/anuario/Prontuarios/ProntuarioIniciodeCursos2016-2017.pdf

CURRÍCULUM DE LOS AUTORES

Fabio Fuentes Navarro

Doctor en Educación con Especialidad en Mediación Pedagógica por la Universidad De La Salle (San José, Costa Rica). Miembro permanente del Programa de Análisis Político de Discurso (PAPDI). Presidente de la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Básica (CEPPEB). Líneas de investigación: Identidad y formación docente, Políticas sobre formación y actualización del profesorado y Complejidad y desescolarización de la educación. Investigación en curso: Discursos pospolíticos en las reformas educativas en México. Adscripción institucional: Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV). Contacto electrónico: fabiofuentesnavarro@gmail.com y ffuentes@msev.gob.mx

Ernesto Treviño Ronzón

Doctor en Ciencias con Especialidad en Investigaciones Educativas por el CINVESTAV-IPN. Miembro del Grupo Clacso: Educación y Vida en Común. Miembro del Cuerpo Académico Estudios Sociopoliticos y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Miembro del SNI, N II. Investigación en curso: Reformas y políticas de educación; Lo político en el conocimiento.

Adscripción institucional: Investigador Titular en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales (IIHS) de la Universidad Veracruzana (UV). Docente de posgrado en la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV). Contacto electrónico: etrevino@uv.mx

Erick Hernández Ferrer

Doctor en Investigación Educativa por la Universidad Veracruzana (México). Miembro desde el 2018 al Sistema Nacional de Investigadores como Candidato. Línea de investigación: Políticas, Instituciones y Sujetos-Actores Educativos, y Análisis institucionales y de modelos educativos, esto desde una mirada principalmente antropológica. Investigaciones en curso: Tras las huellas de la Cultura Escolar de la Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora (responsable) y Análisis del uso del CAP como elemento de transformación en la construcción del aprendizaje: un acercamiento reconstructivo de las prácticas escolares (coordinación). Adscripción institucional: Jefe del Departamento de Investigación de la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV) Contacto electrónico: ehferrer@gmail.com

Sergio Gerardo Malaga Villegas

Doctor en Ciencias con Especialidad en Investigaciones Educativas por el cinvestav-ipn. Miembro Asociado del comie e integrante del cuerpo académico Discurso, Identidad y Prácticas Educativas en el Instituto de

Investigación y Desarrollo Educativo (IIDE) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Coordinador del Seminario Permanente Sujetos, Identidad y Discursos Educativos (SIDE) en la iide-uabc. Línea de investigación: Políticas educativas (básica, media superior y superior), énfasis en sujetos educativos y temas emergentes (interculturalidad, educación intercultural, justicia social, etc.). Investigación en curso: Producción epistemológica en las tesis de investigación elaboradas por egresados del plan de estudios 2012 de educación normal. Adscripción institucional: Investigador Ordinario de Carrera Tiempo Completo Titular "C" en el IIDE-UABC. Contacto electrónico: smalaga@uabc.edu.mx y gmalvil.33@gmail.com.

Gonzalo González Osorio

Doctor en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz A.C. Líneas de investigación: Estatus de la distribución de los docentes frente a grupo en planteles de Educación Básica en México. Impacto de la posible implementación de las nuevas estructuras ocupacionales de la Reforma Educativa en México. Investigación en curso: *Estatus del personal de apoyo en planteles de Educación Básica en México*. Adscripción institucional: Director del Centro Regional de Estudios Coatepec de la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV). Contacto electrónico: goosgo@hotmail.com y ggonzalezo@msev.gob.mx

Marian Mendoza Gómez

Licenciada en Antropología Histórica y Maestra en Ciencias Sociales por la Universidad Veracruzana (Xalapa, México). Líneas de investigación: Políticas y gobernanza educativa. Investigación en curso: La gobernanza educativa en México: discursos actores y políticas (1982-2023). Adscripción institucional: Docente de posgrado en la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV) y colaboradora en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales (IIHS) de la Universidad Veracruzana (UV). Contacto electrónico: mrnshs@hotmail.com

Miguel Ángel Estrada García

Maestro en Ciencias de la Educación por el Instituto de Estudios Universitarios. Doctorante en Política y Evaluación Educativa por la UPV. Miembro Asociado del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD). Línea de investigación: Financiamiento de Universidades Públicas Estatales. Investigación en curso: La actual crisis de Universidades Públicas Estatales. Adscripción institucional/cargo: Enlace de Planeación y Evaluación Institucional de la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV). Contacto electrónico: stradamiguel@gmail.com

Máximo Romero Jiménez

Maestro en Derecho por la Universidad Anáhuac del Sur. Miembro de Número de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y

Comparado y Miembro de la Legión de Honor de México. Líneas de investigación: Educación, ciencia y tecnología e Inversión extranjera y cooperación internacional para el desarrollo. Adscripción institucional: Director del Instituto Consorcio Clavijero (IICC) de la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) Contacto electrónico: romerojimenezmaximo@gmail.com

Oscar Valencia Aguilar

Maestro en Ciencias Administrativas con Especialidad en Sistemas por el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas (IIESCA) de la Universidad Veracruzana (UV). Doctorante en Política y Evaluación Educativa por la upv. Presidente de la Subcomisión de Planeación y Programación de la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Básica (CEPPEB). Líneas de Investigación: TIC aplicada a Educación, Gestión y Adminstración de la Educación, Políticas Públicas Educativas para el nivel Superior. Adscripción institucional: Director de Centros Regionales de la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV). Contacto electrónico: o.valencia.aguilar@gmail.com y ovalencia@msev.gob.mx

La presente edición de *Políticas públicas y politicidad en educación. Configuraciones teóricas e investigativas* se terminó de imprimir en noviembre de 2018 y en su composición se utilizaron las familias tipográficas Neo Sans Pro y Merriweather. El tiraje consta de 300 ejemplares. Diseño, maquetación e impresión: www.scriptus.com.mx

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA VERACRUZANA

Como se demostró en el XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), el campo de las políticas públicas ha tenido un creciente desarrollo en nuestro contexto: por una parte se ha incrementado el número de cuerpos académicos, eventos, producciones e investigaciones que tratan a la disciplina de las políticas (directa o indirectamente); y por otra, cada vez son más las instituciones de educación superior del país que cuentan con programas de formación incial y de posgrado con la intención de formar profesionales, especialistas o investigadores en políticas públicas o en áreas afines.

Políticas públicas y politicidad en educación. Configuraciones teóricas e investigativas es una obra que se suma a la configuración y desarrollo de este campo a partir de abordar temáticas y objetos diversos sobre un mismo núcleo temático: *lo político en las políticas educativas*. Es un libro colectivo cuyos aportes, productos del trabajo intelectual y la disciplina investigativa de sus autores, contribuyen al campo de las políticas públicas a partir de tensionar las políticas desde la dimensión constitutiva de lo *político*, de comprender el modo en que las intervenciones estatales producen nuevas subjetividades y de cuestionar acciones de gobierno específicas y sus efectos en distintos niveles y modalidades educativas. Su publicación, en la actual coyuntura de cambio de régimen político, será por demás útil para ejercer, en términos de Pedro Flores-Crespo, un mejor razonamiento público de las políticas educativas.

SEV
ESTADO DE VERACRUZ

VER Educación
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN